El campo es de todos | Minagricultura

Agencia Nacional de Tierras

MEMORANDO

Bogotá D.C., viernes, 10 de mayo de 2019

Al responder cite este Nro.
20191030069873

PARA: **Dra. MYRIAM CAROLINA MARTÍNEZ CÁRDENAS**
Directora General

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: **Concepto jurídico** – competencia suscripción MEMORANDOS Y/O ACUERDOS DE ENTENDIMIENTO.

Cordial saludo,

De acuerdo con la consulta presentada por el despacho de forma verbal, relacionada con la "*competencia al interior de la Agencia Nacional de Tierras para suscribir y/o firmar acuerdos o memorandos de entendimiento"* en ejercicio de las funciones asignadas a esta Oficina por el numeral 8º, artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, basado en los siguientes:

1. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- **Sobre los Memorandos de Entendimiento**

En primer lugar, es pertinente precisar la naturaleza propia de los memorandos de entendimiento, frente a los cuales Colombia Compra Eficiente ha conceptuado:

> *Los **memorandos de entendimiento** son acuerdos entre dos partes, que por sí solos no contemplan obligaciones de comportamiento reales, sino compromisos programáticos basados en declaraciones de intención, por tal motivo, no tienen el alcance de contrato estatal. **Las normas que los regulan corresponden a aquellas que de manera general le asignan las funciones a las Entidades Estatales**. Este tipo de acuerdos no tienen el alcance de contrato estatal en la medida en que no genera obligaciones para quienes los suscriben y en consecuencia, no están sujetos a la normativa del Sistema de Compra Pública. Sin embargo, se debe tener presente que lo que determina la naturaleza jurídica de un documento suscrito por dos partes es el contenido del mismo y no la denominación que se le dé, por lo tanto, si un acuerdo de voluntades denominado memorando de entendimiento implica el cumplimiento de obligaciones reales para las partes que van más allá de la intención de llevar a cabo un propósito común o implica que la Entidad Estatal recibe bienes, obras o servicios, ese documento tendrá carácter de contrato entendido como un acto mediante el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer algo[1].(Negrillas fuera del texto)*

Lo anterior permite avizorar que, la celebración de este tipo de modalidades de acuerdo, se rigen por la normas propias de funcionamiento de las Entidades que las suscriben, es

[1] Concepto: 4201813000001079- Ley de Garantías a los convenios de cooperación, memoriales de entendimiento.

decir, para el caso de la Agencia Nacional de Tierras – ANT se rigen por las normas del Decreto 2363 de 2015 que establece la estructura de la Entidad y sus funciones.

- **Sobre la competencia legal para la suscripción de memorandos y/o acuerdos de entendimiento**

Mediante Decreto 2363 de 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia, estableciendo en el artículo 3 del Decreto citado, que la Agencia tendrá por objeto ejecutar la política ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

El artículo 10 de este mismo Decreto, dispuso que, la administración de la Agencia Nacional de Tierras está a cargo del Director General, desarrollando en el artículo 11 las funciones del mismo, entre las que se encuentra:

> *"1. Dirigir, orientar, coordinar, vigilar, evaluar y supervisar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, funciones, planes y programas asignados e inherentes a la Agencia. (...)*
> *6. Dirigir las actividades administrativas, financieras y presupuestales y establecer las normas y procedimientos internos necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios de la Agencia. (...)*
> *14. Dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de las funciones de la Agencia, incluido el seguimiento a los mismos. (...)*
> *16. Suscribir los contratos y convenios de asistencia y cooperación técnica y científica con entes nacionales e internacionales, necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Agencia".*

En ese sentido, y con fundamento en las anteriores funciones está en cabeza de la Dirección General de la ANT la suscripción de los convenios y/o contratos de asistencia y cooperación técnica y por ende las acciones subsiguientes que en desarrollo de los mismos se requiera.

- **Sobre la facultad de la delegación**

Ahora bien, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

En desarrollo de los preceptos constitucionales citados, la Ley 489 de 1998, mediante la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las Entidades del orden nacional, entre otras disposiciones, señaló en su artículo 4, sobre la finalidad la función administrativa, en el sentido que esta busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

El artículo 9 de la Ley 489 de 1998 dispone que:

> *"Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán **mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores** o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley. "(...)""

Motivo por el cual, con fundamento en lo descrito en el punto anterior, en desarrollo de la función administrativa la Directora General de la ANT, podrá adelantar **actos formales de delegación** para la suscripción de acuerdos y/o memorandos de entendimiento en funcionarios del nivel directivo y/o asesor, si a lo considera pertinente en el marco del desarrollo de sus actividades de direccionamiento misional, con el propósito adicional de ofrecer seguridad jurídica a los actos que se firmen con terceros.

2. CONCLUSIÓN

Revisado el asunto de la referencia, la Oficina Jurídica se permite concluir, en relación con su solicitud de concepto lo siguiente:

- Con fundamento en el Decreto 2363 de 2015, es competencia de la Directora General de la Agencia Nacional de Tierras – ANT la suscripción y celebración de acuerdos y/o memorandos de entendimiento.
- En desarrollo de los principios que rigen la función administrativa, la Directora General de la ANT puede delegar en funcionarios del nivel directivo y/o asesor de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, la función legal para suscribir acuerdos y/o memorandos de entendimiento.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Atentamente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Diana Díaz