

## MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., jueves, 07 de noviembre de 2024



Al responder cite este Nro.  
20242100093543

PARA: Olga Beatriz Agudelo Varela, Vicepresidenta de Proyectos (E)

DE: Jefe Oficina Jurídica (E)

ASUNTO: Respuesta memorando 20244000084163 *“Solicitud concepto jurídico sobre la viabilidad de facilitar el acceso a crédito de las asociaciones que quedaron en la lista de espera de la Convocatoria PIDAR de Iniciativa Asociativa 2023”*

Respetada Vicepresidente,

De acuerdo con la solicitud elevada por la Vicepresidencia de Proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural, mediante la cual solicita concepto jurídico referente a la viabilidad de facilitar el acceso a crédito de las asociaciones que quedaron en la lista de espera de la Convocatoria PIDAR de Iniciativa Asociativa 2023. De manera atenta, esta oficina procede a dar respuesta, previas las siguientes consideraciones:

### 1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es importante destacar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, se derivan de la función asignada en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015. Por tanto, es pertinente indicar que estos conceptos constituyen orientaciones de naturaleza general y no abordan la solución directa de problemas específicos ni el análisis de acciones particulares.

Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no tienen carácter obligatorio, ni ejecutivo, ni constituyen fuente normativa y su propósito es facilitar la interpretación y aplicación de la normativa vigente.

### 2. FUNDAMENTOS LEGALES

Con el propósito de abordar el planteamiento realizado de manera adecuada, es imperativo hacer referencia a los siguientes fundamentos legales:

- Constitución Política de Colombia (1991)
- Decreto Ley 2364 de 2015. “Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.”

- Ley 489 de 1998, Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Consejo de Estado, fallo 21861 de 2012
- Corte Constitucional, sentencia C333 de 1996
- Consejo de Estado, fallo 2014-00128-00
- Términos de Referencia Convocatoria Asociativa 2023
- Reglamento para la formulación, estructuración, aprobación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural- PIDAR.

### **3. CASO CONCRETO**

Realizadas las anteriores menciones, se procede a responder los interrogantes planteados en la consulta:

#### **3.1 ANTECEDENTES**

Desde la Vicepresidencia de Proyectos se elevó consulta en la que se indicó lo siguiente:

*“De acuerdo con lo anterior, acudimos a su acostumbrada colaboración para contar con el respectivo concepto jurídico donde se determine:*

1. *¿Existe algún tipo de riesgo de daño antijurídico para la Agencia de Desarrollo Rural, en el marco de la gestión de actividades de ofrecimiento y acompañamiento a las asociaciones de la lista de espera de la Convocatoria PIDAR de Iniciativa Asociativa 2023, para gestionar la alternativa o enfoque de cofinanciación que comprende el acceso al crédito asociativo y demás oferta crediticia del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, para lograr la completitud de los recursos que demandan los proyectos PIDAR?.*
2. *¿Dicha exigencia o requisito de contar con recursos de crédito constituye vulneración a los derechos fundamentales de los aspirantes al otorgamiento de recursos de cofinanciación de PIDAR?*
3. *¿La gestión administrativa de acompañamiento a las asociaciones, para que puedan conocer la oferta y eventualmente acceder a recursos de crédito de entidades como*
4. *FINAGRO, pueden ser desarrolladas por la Vicepresidencia de Proyectos, conforme a las funciones y competencias taxativamente asignadas por el Decreto Ley 2364 de 2015?*
5. *En caso negativo, para dicha gestión ¿se requiere una función específica prevista en la Ley o el Manual de Funciones de la Entidad?; en armonía con dichas disposiciones, ¿cuál es la dependencia con dicho alcance o competencia dentro de la Agencia de Desarrollo Rural? “*

### 3.2 PROBLEMA JURÍDICO

A partir de la solicitud elevada, se puede determinar que los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

1. *¿Existe algún tipo de riesgo de daño antijurídico para la Agencia de Desarrollo Rural, en el marco de la gestión de actividades de ofrecimiento y acompañamiento a las asociaciones de la lista de espera de la Convocatoria PIDAR de Iniciativa Asociativa 2023, para gestionar la alternativa o enfoque de cofinanciación que comprende el acceso al crédito asociativo y demás oferta crediticia del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, para lograr la completitud de los recursos que demandan los proyectos PIDAR?.*
2. *¿La exigencia o requisito de contar con recursos de crédito constituye vulneración a los derechos fundamentales de los aspirantes al otorgamiento de recursos de cofinanciación de PIDAR?*
3. *¿La gestión administrativa de acompañamiento a las asociaciones, para que puedan conocer la oferta y eventualmente acceder a recursos de crédito de entidades como FINAGRO, pueden ser desarrolladas por la Vicepresidencia de Proyectos, conforme a las funciones y competencias taxativamente asignadas por el Decreto Ley 2364 de 2015?*
4. *¿Se requiere una función específica prevista en la Ley o el Manual de Funciones de la Entidad?*
5. *¿Cuál es la dependencia con dicho alcance o competencia dentro de la Agencia de Desarrollo Rural? “*

### 4. ANÁLISIS DEL CASO RESPECTO DE LOS PROBLEMAS JURIDICOS PLANTEADOS

1. ***¿Existe algún tipo de riesgo de daño antijurídico para la Agencia de Desarrollo Rural, en el marco de la gestión de actividades de ofrecimiento y acompañamiento a las asociaciones de la lista de espera de la Convocatoria PIDAR de Iniciativa Asociativa 2023, para gestionar la alternativa o enfoque de cofinanciación que comprende el acceso al crédito asociativo y demás oferta crediticia del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, para lograr la completitud de los recursos que demandan los proyectos PIDAR?.***

A efectos de dar respuesta al interrogante, se hace necesario iniciar con la conceptualización del Daño antijurídico, el cual, en primera instancia se encuentra contenido en la carta política, en su artículo 90, el cual dispone:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)”*

Ahora bien, dado que el daño antijurídico no tiene una definición constitucional expresa no obstante a la luz de lo analizado por el Consejo de Estado en fallo 21861 de 2012, puede tenerse como configuración del Daño Antijurídico la siguiente:

*(...) El daño antijurídico a efectos de que sea resarcible, requiere que esté cabalmente estructurado, por tal motivo, se torna imprescindible que se acrediten los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente –que no se limite a una mera conjetura–, y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido el ordenamiento jurídico, y iii) que sea personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar el interés que se debate en el proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria. La antijuricidad del daño va encaminada a que no sólo se constate la materialidad y certidumbre de una lesión a un bien o interés amparado por la ley, sino que, precisamente, se determine que la vulneración o afectación de ese derecho o interés contravenga el ordenamiento jurídico, en tanto no exista el deber jurídico de tolerarlo. De otro lado, es importante precisar que aquél no se relaciona con la legitimidad del interés jurídico que se reclama. En otros términos, no constituyen elementos del daño la anormalidad, ni la acreditación de una situación legítima o moralmente aceptada; (...)*

Precisada la definición de concepto de daño antijurídico, y conceptualizado como aquella situación lesiva que una persona no están obligada a soportar, es menester analizar las condiciones en las que fue estructurada y publicada la Convocatoria para la presentación de perfiles de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR de iniciativa asociativa, susceptibles de ser cofinanciados, aperturada en el mes de agosto del año 2023, lo anterior de manera abstracta atendiendo los límites de los conceptos jurídicos para definir situaciones concretas. .

Los términos de referencia del precitado proceso, establecieron en su numeral 9, lo siguiente: “*El perfil de proyecto debe contener una estimación de la inversión requerida para su implementación, en la cual se identifiquen las fuentes de financiación (Agencia de Desarrollo Rural - ADR, Organización u otros aportantes).*”

*(...) El valor total del proyecto (presupuesto) estará compuesto por: 1) la cofinanciación de la Agencia y 2) la contrapartida aportada por las organizaciones, que pueden provenir de sus integrantes, donantes, entidades territoriales, recursos de otras entidades públicas, créditos, entidades aliadas, otras. 3) recursos de cooperación internacional, sector privado u otras organizaciones aliadas que complementen actividades agropecuarias y no agropecuarias. (...)*

De lo anterior se puede concluir que las organizaciones debían presentar en el marco de la convocatoria, el perfil de proyecto, el cual tenía que incluir la estimación de valor total del mismo,

discriminando el monto de la cofinanciación por parte de la ADR, el valor de la contrapartida y los recursos que serían aportados por terceros.

Aunado a lo anterior, el mismo numeral establece: “La contrapartida a aportar por la organización corresponderá al 20% sobre el valor total del proyecto (...)”

Y “9.1. Ningún perfil se puede presentar solicitando cofinanciación por un valor inferior o superior a lo establecido en el punto No. 9.”

Se puede colegir entonces, que los porcentajes de aportes de cada interviniente se determinaron al momento de estructurar los términos de referencia y los mismos atienden las condiciones previas enunciadas, por lo que las sumas deben obedecer las reglas dispuestas por el numeral 9 de la referida Convocatoria.

Ahora bien, respecto de lo anterior es importante traer a colación lo analizado frente a las convocatorias públicas por el Consejo de Estado en fallo 2014-00128-00:

*“(...) La convocatoria pública es un acto a través del cual se inicia un proceso selectivo abierto a la población en general, en el cual desde el principio y de manera expresa se especifican ciertas reglas y condiciones de participación. En efecto, los términos en los que se convoca a la ciudadanía a participar en el proceso de selección, generan deberes y derechos recíprocos tanto para los interesados, como para la entidad pública que está llevando a cabo el respectivo procedimiento, razón por la cual dichas condiciones no solo permean y son transversales a toda la actuación administrativa, sino que además vinculan a la administración. Así las cosas, es evidente que **los términos y condiciones en los que se expida una convocatoria pública se erigen como un marco jurídico de obligatorio acatamiento para las partes que en ella intervienen, razón por la cual los lapsos, requisitos, formas de calificación, entre otros aspectos, que en ella se consagren son de estricta observancia**, y en consecuencia, su modificación o variación solo se permite en casos excepcionales, pues de lo contrario los principios de buena fe y confianza legítima se verían resquebrajados (...)”* (Negrita fuera de texto)

*“(...) al ser los términos y condiciones de una convocatoria plenamente vinculantes, aquellos no podrán ser modificados, salvo, cuando así lo autorice el cronograma y/o el reglamento de la respectiva autoridad o cuando acaezca una situación configurativa de fuerza mayor o caso fortuito. (...)”*

Finalmente y previo a la conclusión del caso particular se debe tener de presente que todas las actuaciones de la administración deben estar ajustadas a derecho y no deben por ningún motivo transgredir las normas que reglamentan la materia, ni aquellos términos contruidos por ella misma y que fueron previamente publicados, so pena de incurrir en violación al principio de confianza legítima el cual conceptúa la Corte Constitucional así: “El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la

*estabilidad que se  
estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional<sup>1</sup>*

*espera de los entes*

Cabe resaltar que a su vez el principio de confianza legítima se encuentra estrechamente relacionado con el principio de seguridad jurídica el cual, busca asegurar que las personas puedan prever las consecuencias legales de sus actos y confiar en la estabilidad y coherencia del ordenamiento jurídico. Este principio además permite la certeza en la aplicación de la ley, protegiendo así la confianza legítima de los ciudadanos frente a la administración y los posibles cambios normativos.

Por lo tanto, las actuaciones de la ADR, no acarrearán violación a los principios abordados previamente, en tanto se ajusten a derecho y por ende a los términos establecidos en la Convocatoria Pública pues como se mencionó, los mismos son de obligatorio cumplimiento; así las cosas, el acompañamiento a las asociaciones de la lista de espera de la Convocatoria PIDAR de Iniciativa Asociativa 2023, para gestionar la alternativa o enfoque de cofinanciación de acceso al crédito asociativo y demás oferta crediticia del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, puede adelantarse siempre que estas acciones se ejecuten en el marco de instrumentos legales definidos por las entidades públicas relacionadas con los servicios demandados, ello en búsqueda de lograr los fines institucionales acorde a la oferta de servicios de cada entidad.

Así diremos que, el acompañamiento que pueda realizar la ADR, debe enmarcarse en instrumentos precisos de coordinación y apoyo institucional que se creen con FINAGRO, o la entidad de crédito respectiva, pues, ello alineado con las funciones propias de la Agencia, pueden contribuir a la materialización de la oferta y necesidad de crédito asociativo para el sector agropecuario. De esta manera la ADR delimita su intervención en el acompañamiento a los solicitantes, evitando crear expectativa en las asociaciones, que puedan terminar generando daños reclamables respecto de la entidad.

***2. ¿La exigencia o requisito de contar con recursos de crédito constituye vulneración a los derechos fundamentales de los aspirantes al otorgamiento de recursos de cofinanciación de PIDAR?***

Al respecto diremos que las exigencias de requisitos, en comienzo deben estar planteados de manera previa en los términos de las convocatorias, pues estas constituyen las reglas que deben regir las actuaciones de las partes y de los interesados en el curso de los procesos adelantados por la entidad, ello atendiendo las normas, reglamentos y procedimientos establecidos para las convocatorias. Así pues, entrar a efectuar juicios de valor frente a la vulneración de derechos fundamentales, excede los límites del concepto atendiendo a que ese análisis obedece a circunstancias específicas y concretas, que deben plantearse por los sujetos interesados.

***3. ¿La gestión administrativa de acompañamiento a las asociaciones, para que puedan conocer la oferta y eventualmente acceder a recursos de crédito de entidades como FINAGRO, pueden ser desarrolladas por la Vicepresidencia de Proyectos, conforme a las funciones y competencias taxativamente asignadas por el Decreto Ley 2364 de 2015?***

---

<sup>1</sup> Sentencia T-453/18

Para responder al interrogante es imprescindible revisar el marco jurídico de creación de la Agencia, así se debe tener en cuenta que el Decreto 2364 de 2015, ha establecido en su artículo 11° que:

**ARTÍCULO 11. Funciones del Presidente.** *Son funciones del Presidente de la Agencia las siguientes:*

(...)

*12. Proponer al Consejo Directivo, la estrategia de relaciones interinstitucionales para la ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

Adicionalmente el decreto dotó de facultades a las áreas misionales de la entidad, es así que en cabeza de la Vicepresidencia de proyectos asignó varias funciones en cumplimiento del objeto de la Agencia, entre las cuales se encuentra la de:

**ARTÍCULO 23. Vicepresidencia de Proyectos.** *Son funciones de la Vicepresidencia de Proyectos, las siguientes:*

(...)

*6. Diseñar instrumentos que promuevan y faciliten aportes del sector privado, las alianzas público privadas, para la cofinanciación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

A su vez el artículo 24 de la misma norma dispuso como función de la Dirección de Calificación y Financiación:

**ARTÍCULO 24. Dirección de Calificación y Financiación.** *Son funciones de la Dirección de calificación y financiación, las siguientes:*

(...)

*4. Promover los esquemas de asociación público-privada, concesiones, convenios marco de cofinanciación, entre otros, para la cofinanciación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

En estos términos, tal como se enuncio de manera precedente, las funciones de las que goza la ADR, para promover esquemas, definir alianzas, diseñar estrategias de aporte de recursos y relaciones interinstitucionales para la cofinanciación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, en cuanto la oferta dependa de las funciones de otras entidades, deben coordinarse y armonizarse a través de instrumentos definidos de manera conjunta con la entidades interesadas en extender líneas de crédito y cofinanciación a los proyectos PIDAR, ello a fin de atender las exigencias propias de cada entidad, limitándose a los marcos técnicos, administrativos y financieros definidos para el efecto. Así, el acompañamiento que puede promover la ADR, debe coordinarse con cada una de las entidades relacionadas con las

necesidades que plantean las asociaciones, a fin de limitar su intervención respecto de las competencias que no correspondan a la Agencia.

Al respecto, el artículo 6 de la ley 489 de 1998, en relación con el principio de coordinación entre entidades públicas establece:

**“ARTÍCULO 6.- Principio de coordinación.** En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

*En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.*

**PARÁGRAFO.-** A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.”

Por lo anterior, se puede afirmar que la Agencia de Desarrollo Rural, a través de la Vicepresidencia de Proyectos, en el marco de sus funciones tiene la facultad de promover alianzas y esquemas que permitan la intervención de otros cofinanciadores y aportes de recursos de otras fuentes en el marco de la operación de los PIDAR, ello a través de instrumentos de coordinación interinstitucional diseñados con las entidades a cargo de la oferta crediticia y funcional, necesaria para atender las solicitudes de las asociaciones. Aunado a esto es importante recalcar que al respecto se han desplegado acciones a fin de puntualizar dichas fuentes, razón por la que en virtud del Reglamento para la formulación, estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR, estableció en su numeral 8.1 dichas fuentes de financiación así:

## **“8.2 FUENTES DE FINANCIACIÓN**

*Además de los recursos canalizados a través de las líneas de cofinanciación de la Agencia de Desarrollo Rural, los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural deberán ser cofinanciados con recursos de fuentes diferentes a los recursos de la Agencia, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:*

- 1. Recursos de cooperación internacional*
- 2. Recursos de otras entidades públicas*
- 3. Alianzas Público-Privadas o populares*
- 4. Recursos de actores privados*
- 5. Mecanismos de obras por impuestos*
- 6. Recursos de las entidades territoriales*
- 7. Líneas de crédito del sector agropecuario y rural disponibles en el sistema financiero**
- 8. Recursos del Sistema General de Regalías*
- 9. Empréstitos*

10. Recursos  
participantes o beneficiarios  
11. Donaciones

aportados por los

Dejando claro que las líneas de crédito del sector agropecuario y rural, son una fuente de recursos, distintos de los de la Agencia, así mismo en la nota 1 del mismo numeral, dejó en cabeza de la Vicepresidencia de Proyectos la elaboración de la matriz de cofinanciación, en donde deben desagregarse los montos y las fuentes que financiaran el proyecto.<sup>2</sup>

Por los argumentos expuestos, se concluye que la ADR, puede diseñar instrumentos interinstitucionales a efecto de realizar las acciones tendientes a la socialización de la oferta institucional y la promoción de alianzas y esquemas que permitan lograr la concurrencia de recursos adicionales a los de cofinanciación y aportados por la Agencia.

4. *¿Se requiere una función específica prevista en la Ley o el Manual de Funciones de la Entidad?*

En los términos establecidos en las líneas precedentes, se precisaron las disposiciones normativas que establecen el marco y funciones para el efecto.

5. *¿Cuál es la dependencia con dicho alcance o competencia dentro de la Agencia de Desarrollo Rural? “*

Como se mencionó la función se encuentra asignada a la Vicepresidencia de proyectos.

Cordialmente,

**JACKSON SADITH MARTINEZ LOZANO**

Anexo: N/A  
Copia: N/A  
Elaboró: María Fernanda Santa Cruz, Contratista Oficina Jurídica.   
Revisó: Jackson Sadith Martinez, Jefe de la Oficina Jurídica (E) - ADR  
Aprobó: Jackson Sadith Martinez, Jefe de la Oficina Jurídica (E) - ADR

---

<sup>2</sup> Nota 1: Durante la etapa de calificación, la Vicepresidencia de Proyectos elaborará una matriz de cofinanciación, en la cual se identificará el monto de los recursos aportados por la Agencia de Desarrollo Rural, así como aquellos provenientes de otras fuentes de cofinanciación.