

## MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., jueves, 17 de octubre de 2019



Al responder cite este Nro.  
20192100043273

**PARA:** Patricia Abadia Murillo, Vicepresidente de Proyectos  
**DE:** Jefe de la Oficina Jurídica  
**ASUNTO:** Respuesta radicado No. 20194000042393 – Modelo de Ejecución

En atención a la consulta realizada en relación con el modelo de ejecución adoptado por la Agencia para los proyectos estructurados y que se encuentran viabilizados por la Dirección de Calificación y Financiación, esta Oficina previo a absolver las inquietudes planteadas, procede a realizar las siguientes precisiones:

### 1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Sea lo primero señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones que pueden ser utilizadas para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

En atención a lo señalado, de manera comedida me permito subrayar que en el desarrollo de un concepto jurídico no es procedente emitir juicios de valor, atribuir responsabilidades, asignar competencias, resolver situaciones particulares, así como tampoco fijar lineamientos que deben emitirse al interior de la Agencia en desarrollo de las funciones propias de cada dependencia. Por lo tanto, en el evento que esta Oficina tomara una decisión en esta vía, en un caso que no le compete, implicaría excederse en sus funciones lo que acarrearía la respectiva responsabilidad disciplinaria.

En virtud de lo anterior, el alcance de los conceptos emitidos por esta Oficina responde a criterios jurídicos, lo que implica que los aspectos técnicos deben ser atendidos por la respectiva área misional de la Entidad y, en consecuencia, las inquietudes planteadas en el memorando del asunto se abordarán en forma general para su análisis jurídico.

*cede*



## 2. MODELO DE OPERACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL - PIDAR

El Decreto Ley 2364 de 2015, mediante el cual el Gobierno Nacional creó la Agencia de Desarrollo Rural, establece como función de la ADR, entre otras, la de *“formular, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos estratégicos nacionales, así como aquellos de iniciativa territorial o asociativa, alineados a los planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial y a la política formulada por el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural”*<sup>1</sup>.

De esta manera, el numeral 8 del artículo 11 del Decreto Ley señalado, indica que le corresponde al Presidente de la Entidad *“aprobar los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a ser cofinanciados y ejecutados por la Agencia, de acuerdo con el reglamento expedido por el Consejo Directivo”*.

Asimismo, el numeral 2º del artículo 17 del Decreto Ley mencionado, señala como función de la Vicepresidencia de Integración Productiva, entre otras, la de *“dirigir la estructuración de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial de iniciativa territorial o asociativa, en los componentes de asistencia técnica, de acceso a activos productivos, de adecuación de tierras y de comercialización, entre otros, bajo los criterios impartidos por el Presidente de la Agencia”*.

Igualmente, el numeral 2º del artículo 23 del Decreto Ley referido, establece como función de la Vicepresidencia de Proyectos, entre otras, la siguiente: *“Adelantar las acciones necesarias para aprobar la cofinanciación de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, nacionales o de iniciativa territorial o asociativa, de acuerdo con los reglamentos que se adopten para el efecto”*.

En efecto, la Agencia de Desarrollo Rural implementaba y ejecutaba la cofinanciación de los PIDAR mediante la suscripción de los Convenios de Cooperación Internacional con organismos internacionales, lo cual, como lo menciona el documento de solicitud de concepto *“implicaba un costo elevado en el acompañamiento y ejecución de los proyectos”*.

En este sentido, mediante la Resolución No. 0593 de 2019<sup>2</sup>, la Presidente de la Agencia aprobó el Modelo No. 1 *“Ejecución Directa de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural”* al considerarlo como el más adecuado y óptimo para ejecutar los PIDAR de la Entidad a partir de la vigencia 2019. De igual manera, aprobó la ejecución de los recursos de la cofinanciación a través del mecanismo financiero de Encargo Fiduciario.

Al respecto, en el documento de solicitud de concepto y en el documento de exposición de motivos de la Resolución No. 0593 de 2019, se señalan como beneficios del modelo, entre otros, los siguientes:

<sup>1</sup> Numeral 4 del artículo 4 del Decreto Ley 2364 de 2015.

<sup>2</sup> Resolución No. 0593 del 29 de agosto de 2019 *“Por la cual se aprueba el modelo de operación para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y se dictan otras disposiciones”*.



“(...)

3. Permite tener control permanente sobre la ejecución de cada uno de los proyectos.
4. Permite que la Agencia de Desarrollo Rural realice la ejecución directa de los proyectos junto con los beneficiarios, eliminando la tercerización.
5. Permite contar con los informes financieros necesarios para responder los requerimientos de los entes de control.
6. Los proyectos se ejecutan de acuerdo a los procedimientos de la Agencia, que deben garantizar la participación de oferentes y transparencia en los procesos.
7. Permite que los rendimientos financieros se reinviertan en los proyectos pues una vez adjudicada la cofinanciación, los recursos salen del patrimonio de la Agencia, lo que permite realizar ajustes técnicos y financieros al interior de los proyectos.
8. Los proyectos se pueden implementar de acuerdo al cronograma del plan de inversiones sin la limitación del principio de anualidad presupuestal, que afecta de manera directa la implementación de proyectos agropecuarios”.

De lo indicado, se evidencia que el monto del mecanismo financiero de Encargo Fiduciario aprobado mediante la Resolución No. 0593 de 2019, está implícito en la cofinanciación de la Entidad y por tanto, debe estar incluido en el Modelo Técnico Financiero de los PIDAR.

La situación actual propuesta por las dependencias solicitantes del presente concepto, consiste en que algunos proyectos nacionales y de iniciativa territorial o asociativa existentes en el banco de proyectos que se encuentran a la espera de ser cofinanciados con recursos de la Agencia, al haber sido calificados antes de la entrada en vigencia del nuevo modelo de ejecución, no contemplaron dentro del Modelo Técnico Financiero el rubro del encargo fiduciario.

Así las cosas, para esta Oficina es factible determinar que la inclusión del costo del encargo fiduciario en el Modelo Técnico Financiero vigente para los proyectos existentes en el banco de proyectos que se encuentran a la espera de ser cofinanciados, implicará además de una nueva evaluación y calificación del proyecto (actividad que no está contemplada en el Procedimiento de Evaluación y Calificación de Proyectos vigente de la Entidad -PR-ECC-002-) un tiempo de espera adicional al consagrado habitualmente para la consolidación del derecho en favor de los beneficiarios.

Pese a lo ya indicado, sea preciso traer a colación la necesidad de las dependencias solicitantes del concepto, al señalar lo siguiente: “(...) el nuevo modelo de ejecución conlleva una transitoriedad en la cual se debe ajustar todo el andamiaje de la Agencia, en aras de mejorar sus procesos y procedimientos para fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país”.

La transitoriedad antes citada, hace imperativo señalar que la situación en la que, cambios normativos abruptos puedan imponer requisitos adicionales que impidan o dificulten en extremo la consolidación de un derecho, frente al cual una persona tiene confianza en su consolidación, es protegida por la Teoría de las Expectativas Legítimas expuesta por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Sentencia C 789 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia C 754 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis; Sentencia T 662 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T 1061 de 2012, M.P. Alexei Julio



A propósito de lo mencionado en precedencia, es necesario indicar frente a la expedición de actos administrativos, que esta corresponde a la expresión de la voluntad de la administración, la cual busca producir efectos jurídicos, sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos sobre un determinado asunto y tiene como presupuestos esenciales, su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados<sup>4</sup>.

Así las cosas, y con el fin de materializar de manera efectiva la misionalidad de la Agencia, esta Oficina considera pertinente que mediante acto administrativo se adicione a la Resolución No. 0593 de 2019, un régimen de transición que rija para los proyectos a cofinanciar con recursos de la vigencia 2019.

De igual manera, se deberán actualizar y ajustar los procedimientos que sean aplicables a las nuevas disposiciones normativas.

El presente concepto se emite en ejercicio de la función prevista en el artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



**DIEGO E. TIUZO GARCÍA**

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Catherine Piraquive Monroy, Gestor, Oficina Jurídica  
Revisó: Catherine Piraquive Monroy, Gestor, Oficina Jurídica  
Aprobó: Diego Edison Tiuzo García, Jefe Oficina Jurídica

Estrada; Sentencia T 424 de 2017, MP. Alejandro Linares Cantillo; Sentencia SU 005 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>4</sup> Sentencia C 1436 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; Sentencia del 31 de julio de 2014, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, radicación No. 25000-23-41-000-2012-00338-01; Sentencia del 18 de junio de 2015, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, radicación No. 2011-00271-00; Sentencia del 12 de octubre de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación No. 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950); Sentencia del 05 de julio de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, radicación No. 110010325000201000064 00 (0685-2010); entre otras.