

## MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., lunes, 30 de marzo de 2020

**\*20202100010833\***

Al responder cite este Nro.  
20202100010833

**PARA:** Jose Jamid Perdomo Tello, Director Técnico Territorial UTT No. 11 - Neiva

**DE:** Jefe Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Respuesta memorando No. 20203610008363 – Solicitud Concepto Jurídico

En atención al memorando del asunto, por medio del cual solicitó “*conceptuar si una vez se realice el recibo a satisfacción de la obra, la Agencia de Desarrollo Rural puede proceder a realizar la entrega de la Central Comunitaria de Beneficio de Café a la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala Betania Pescador ASOBETANIA - PESCADOR*”, esta oficina previo a absolver la inquietud planteada, procede a realizas las siguientes precisiones:

### 1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Sea lo primero destacar, que el alcance de los conceptos emitidos por esta Oficina responde únicamente a criterios jurídicos y no a resolver sobre situaciones de orden técnico y particular de proyectos productivos determinados.

Ahora bien, una vez analizado el contenido documento del asunto, no se evidencia que su consulta se refiera de manera concreta a alguna inquietud de orden jurídico, o respecto de la interpretación, naturaleza, alcance o ámbito de aplicación de una normatividad en particular; por lo que no es procedente emitir respuesta en dicho sentido.

No obstante, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, esta Oficina a continuación analizará los aspectos planteados en la solicitud, a fin de exponer para su consideración y fines pertinentes algunas orientaciones de carácter general, con fundamento en la normatividad vigente, sin que

comprendan la solución directa de situaciones específicas. ni el análisis de actuaciones particulares.

En atención a lo anteriormente señalado, esta oficina precisa 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 ni directrices que deben emitirse al interior de la Agencia en desarrollo de las funciones propias de cada dependencia, por 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. .

Por consiguiente, es necesario indicar que los aspectos técnicos y procedimentales, específicamente en el caso de consulta, deben ser atendidos por la Unidad Técnica Territorial encargada de realizar el seguimiento y/o acompañamiento a la implementación y ejecución de los proyectos en la jurisdicción territorial de su competencia, acudiendo a los lineamientos de la Vicepresidencia de Integración Productiva en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 17 del Decreto Ley 2364 de 2015, en especial la señalada en el numeral 8º, referida a “8. *Dirigir y coordinar la gestión de las Unidades Técnicas Territoriales e impartir las directrices para la ejecución de sus funciones en el territorio.*”

En cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

## 2. RESPECTO DEL PROGRAMA IPDR Y EL ACUERDO 344 DE 2014

Una vez analizado lo pertinente, se observa que el proyecto productivo objeto de su consulta no hace parte de los proyectos a la fecha estructurados, evaluados, cofinanciados y ejecutados a la fecha por la Agencia de Desarrollo Rural, creada en virtud del Decreto Ley 2364 de 2015, sino que corresponde a un proyecto aprobado por el hoy extinto INCODER, con fundamento en un programa misional denominado Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial – IPDR, fundamentado normativamente en el Acuerdo 344 de 2014 proferido por el Consejo Directivo de dicho Instituto.

Al respecto, el Acuerdo 344 de 2014 reglamentó el programa de financiación y cofinanciación de Proyectos Productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en las áreas de actuación del extinto INCODER, así las cosas, el proyecto productivo denominado “*Producción de café de alta calidad en el Distrito de Riego Betania – Pescador, Municipio La Argentina, departamento del Huila*” objeto de su consulta, corresponde a los proyectos aprobados y cofinanciados por el INCODER hoy extinto,

reglamentados por el referido acuerdo, es por esto que se acude a las definiciones que prevé esta reglamentación a fin de apoyar el objeto del concepto, así:

**“Proyecto productivo:** *Es el conjunto de objetivos, metas y actividades económicas que los potenciales beneficiarios se proponen implementar y ejecutar con el fin de generar ingresos, en condiciones de viabilidad técnica, financiera, cultural, social y económica, según el caso, garantizando su competitividad, equidad y sostenibilidad, salvo los casos de proyectos productivos formulados con enfoque diferencial.*

(...)

**Beneficiarios:** *Serán beneficiarios del presente programa las personas naturales pertenecientes a la población rural del país, ya sea de manera directa o a través de los entes territoriales y/o personas jurídicas sin ánimo de lucro del sector rural a los cuales se les haya reconocido el incentivo para la ejecución del proyecto productivo.*

**Cofinanciación:** *Es el recurso económico destinado al financiamiento de una actividad en la que participan varias personas o instituciones, aportados de manera conjunta entre el Incoder directamente y los beneficiarios y/o un tercero a título de contrapartida para la ejecución de una iniciativa productiva (proyecto productivo), que se otorga por una sola vez, con el fin de mejorar las condiciones de vida y los ingresos de la población rural beneficiaria de la misma.*

(...)

**Financiación:** *Es el recurso entregado para la ejecución de proyectos productivos realizado bajo los lineamientos y recursos que entrega el Incoder otorgados por una sola vez, con el fin de mejorar las condiciones de vida y los ingresos de la población rural beneficiada”*

En este orden de ideas, con ocasión de lo establecido en la Resolución No. 378 del 16 de noviembre de 2016, por medio de la cual el Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural resolvió: *“Asignar a la Vicepresidencia de Integración Productiva la función de monitoreo, control y seguimiento de los proyectos productivos financiados y cofinanciados por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, hoy en Liquidación, en el marco de los programas de que tratan los Acuerdos No. 308 de 2013 (modificado por los Acuerdos No. 311 y No. 325 de 2013) y No. 344 de 2014 y sus anexos técnicos.”*, la Agencia estableció una metodología de atención de estos proyectos IPDR transferidos por el INCODER (hoy extinto), desarrollando una ruta de intervención que estableció que estos proyectos continuarán su ejecución, acompañamiento y seguimiento hasta su cierre, de conformidad con la normatividad, procedimientos y metodología establecida por el INCODER, disponiendo:

*“Artículo Tercero. Adoptar los Acuerdos, documentos, protocolos, procedimientos, manuales y formatos, a través de los cuales el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, hoy en Liquidación, venía ejecutando de los proyectos de inversión. 1) Apoyo a proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial (...).”*

*“Artículo Cuarto. Adoptar el Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el Incoder en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural.”*

En este orden de ideas, la normatividad, procedimientos y manuales establecidos por el INCODER para la operación del programa Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial – IPDR, es la que debe seguirse para la ejecución, seguimiento y cierre de los citados proyectos transferidos a la ADR.

### **3. RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN No. 510 DE 2012 PROFERIDA POR EL INCODER “por medio de la cual se reconoce una cofinanciación para un proyecto productivo” y los beneficiarios.**

Con el propósito de contextualizar acerca de lo solicitado, es preciso referirse a los considerandos del acto administrativo que soporta la situación en consulta el cual, entre otros, dispuso:

*“18. Que con el apoyo de las Direcciones territoriales, bajo criterios de uso y ocupación de predios y vinculación efectiva a procesos misionales, se focalizó e identificó los potenciales beneficiarios a través de un ejercicio de diagnóstico, evaluación y validación como punto de partida para el desarrollo de estrategia.  
(...)*

*21. Que a través de un diagnóstico participativo, los beneficiarios del programa recibieron un acompañamiento permanente para la identificación de su necesidad y la formulación participativa de la iniciativa productiva, logrando de esta manera la construcción de un Proyecto socializado y avalado por todos los beneficiarios con su compromiso de desarrollo, lo anterior mediante actas suscritas por los beneficiarios.*

*22. Que la Dirección Territorial del Huila acompañó y validó la formulación del proyecto productivo, presentado (...) y otorgó aprobación del proyecto productivo denominado:*

*Producción de café de alta calidad en el Distrito de Riesgo Betania- Pescador, municipio La Argentina, departamento del Huila.*

*Mejorar los ingresos económicos de las 223 familias usuarias del Distrito de Riesgo Betania Pescador con la reconversión cafetera de 342,5 Has de Café*

*tecnificado para sacar grano de Alta Calidad, la construcción de una Central Comunitaria de Beneficio de café, aprovechando la vocación y cultura de la zona, potenciando y articulando las acciones del Comité Departamental de Cafeteros, la Cooperativa de Caficultores, y asegurando las sostenibilidad de los procesos organizativos, institucionales, financieros, ambientales y productivos.*

*23. Que de acuerdo al proyecto los beneficiarios del programa referido deberán aportar una contrapartida presupuestal para el desarrollo y ejecución del mismo, la cual se desprende del proyecto planteado y que se ordenará en la parte resolutive del presente acto administrativo.  
(...)"*

En consideración a lo anterior, mediante el artículo primero de la Resolución en cita, se dispuso:

*“RECONÓZCASE una cofinanciación a favor de los beneficiarios y su cónyuge o compañero permanente relacionados a continuación, como familias beneficiarias del distrito de adecuación de tierras de pequeña escala Betania – Pescador, para apoyar el proyecto productivo denominado **“Producción de café de alta calidad en el Distrito de Riego Betania – Pescador, municipio la Argentina, departamento del Huila”** (...)"*

Referidas acotaciones se realizan con el fin de precisar que ya, mediante referido acto administrativo, se detallaron y establecieron tanto beneficiarios como el objeto de su beneficio.

#### **4. RESPECTO DE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS**

Lo primero que debemos destacar es que la Ley 41 de 1993, modificada y adicionada parcialmente por la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”* regula el servicio público de adecuación de tierras y allí establece las obligaciones a cargo de los organismos ejecutores públicos (Agencia de Desarrollo Rural) o privados en cuanto a la ejecución de un proyecto de adecuación de tierras o la administración y operación de un distrito de adecuación de tierras, e indica la forma en que un proyecto de esta naturaleza debe ser ejecutado.

El artículo 5 de La Ley 41 de 1993,<sup>1</sup> indica que *“Es usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho Distrito. En tal virtud, debe someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los*

---

<sup>1</sup> Ley 41 de fecha 25 de enero de 1993, *“Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones”*.

*servicios, el manejo y conservación de las obras y la protección y defensa de los recursos naturales.”.*

En lo que respecta a las Asociaciones de Usuarios, el artículo 22 de la Resolución No. 1399 de 2005<sup>2</sup>, expedida por el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, expresa que estas *“son personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, de objeto especial y sin ánimo de lucro y para efectos de su constitución, organización, funcionamiento, designación de sus miembros, entre otros, se regirá en lo pertinente por el Título XXXVI del Libro 1o del Código Civil, Decreto 1380 de 1995 y demás normas concordantes y pertinentes”.*

En este sentido, la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala Betania - Pescador está constituida como una persona jurídica de derecho privado, supeditada a los preceptos normativos de la Constitución Política de Colombia, la legislación colombiana vigente, los Estatutos de la Asociación de Usuarios, la reglamentación interna y demás normas concordantes y pertinentes.<sup>3</sup>

Acorde con lo señalado en los Estatutos vigentes de la Asociación, la misma tendrá *“por objeto principal organizarse para efectos de la representación, manejo y administración del Distrito (...)”.*

## **5. DEL CASO EN CONCRETO**

Con todo lo expuesto se pretende destacar que, la cofinanciación del proyecto fue reconocida a favor de los beneficiarios puntualmente identificados en la resolución No. 510 de 2012, *“como familias beneficiarias del distrito de adecuación de tierras (...)”* y no se considera acertado vincularlo o depender la entrega del producto del beneficio con lo previsto en los estatutos de la Asociación de Usuarios, que se crea para la representación, manejo y administración del Distrito de Adecuación de Tierras con el fin de prestar el servicio público de adecuación de tierras.

En este orden de ideas, no es apropiado ni jurídicamente procedente, considerar que existe una contradicción o incompatibilidad entre el otorgamiento de un apoyo económico por parte del entonces INCODER a la citada Asociación, para la implementación de un proyecto de desarrollo rural (previa verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en el programa para determinar y clasificar a los productores como beneficiarios de IPDR), con las disposiciones y objeto de la Asociación, entendida como persona jurídica de carácter corporativo, encargada de la gestión de adecuación de tierras, entendidas como la gestión de riego y drenaje para garantizar el uso del agua para optimizar y fortalecer la producción rural.

---

<sup>2</sup> Resolución No. 1399 de fecha 21 de julio de 2005, *“Por la cual se expide el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los Distritos de Adecuación de Tierras para su operación, mantenimiento y administración por parte de las Asociaciones de Usuarios”.*

<sup>3</sup> Artículo 1 y 4 de los Estatutos de la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de tierras de pequeña escala Betania Pescador.

Considerar lo contrario, sería limitar a las Asociaciones de Usuarios a solo ser objeto de apoyo para la gestión de la infraestructura destinada a la prestación del servicio público de adecuación de tierras; pero en el marco del Estado Social de Derecho y conforme al programa misional del INCODER (hoy extinto), se focalizó a familias vinculadas a la Asociación de Usuarios del Distrito, para ser beneficiarios del apoyo para la implementación del proyecto de desarrollo rural con enfoque territorial, en desarrollo del principio constitucional establecido en el artículo 65 de la Constitución Política referido a que *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. . (...)”*

Así las cosas, en atención a su inquietud y de conformidad con las precisiones previamente expuestas, se colige que la forma y oportunidad para realizar la entrega de la Central Comunitaria de Beneficio de Café, no debe confundirse ni considerar que existe algún tipo de incompatibilidad o contradicción con los alcances y naturaleza del servicio público de adecuación de tierras, ni con objeto descrito en los estatutos de la Asociación de Usuarios para la operación, administración y gestión sostenible del Distrito, como se manifestó en su memorando.

Es preciso resaltar que en virtud de lo establecido en los numerales 3 y 10 del artículo 17 del Decreto Ley 2364 de 2015, tanto su consulta como la definición de acciones, directrices y lineamientos de orden técnico a implementar por parte de las Unidades Técnicas Territoriales, corresponden a la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR.

Finalmente, se precisa que el presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 de la ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

**DIEGO E. TIUZO GARCÍA**

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Jenny Alexandra Veira Tovar, contratista, Oficina Jurídica  
Revisó: Nhazly Marcela Correa Bustos, contratista, Oficina Jurídica  
Aprobó: Diego Edison Tiuzo García, Jefe Oficina Jurídica