

## MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, viernes, 24 de septiembre de 2021



Al responder cite este Nro.  
20212100033933

**PARA:** Héctor Fabio Cordero Hoyos- Vicepresidente de Integración Productiva.  
**DE:** Marisol Orozco Giraldo - Jefe de Oficina Jurídica  
**ASUNTO:** Respuesta al memorando No. 20213300029163 - Solicitud de concepto jurídico aplicación normatividad general para uso de recursos propios vigencia 2021.

Respetado doctor Héctor Fabio, cordial saludo.

En atención al memorando del asunto, por medio del cual solicitó a esta Oficina Jurídica se emita concepto sobre el siguiente interrogante: *“Puede la ADR aplicar la normatividad general con la que fue formulado y viabilizado el presupuesto 2021, es decir, el Decreto 1082 de 2015, para ejecutar los recursos propios apropiados en su presupuesto de la vigencia 2021, ¿ante la inexistencia de una normatividad específica sobre el FONAT?”*, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

### I. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente 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 de carácter general que pueden ser utilizadas para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

En cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 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.

## II. ANTECEDENTES

Con el fin de dar respuesta a la consulta realizada, es necesario hacer referencia al desarrollo normativo que ha tenido Consejo Superior de Adecuación de Tierras – CONSUAT y su estado actual, el cual, en nuestra opinión, tiene implicación directa para la ejecución de los recursos del FONAT.

Mediante el artículo 9 de la Ley 41 de 1993 se creó el Consejo Superior de Adecuación de Tierras- CONSUAT, cuyas funciones y conformación se encuentra de la siguiente manera:

**Artículo 9° Consejo Superior de Adecuación de Tierras.** *Créase el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, como organismo consultivo y coordinador del Ministerio de Agricultura, encargado de asesorar y recomendar la aplicación de las políticas del Subsector de Adecuación de Tierras, el cual estará integrado de la siguiente forma:*

- El Ministro de Agricultura, o su delegado, quien lo presidirá.
- El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o el Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario, quien será su delegado.
- El Director General del ente que ejerza a nivel nacional la autoridad superior en materia ambiental y de recursos naturales renovables o su delegado.
- El Presidente del Fondo, para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro.
- El Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.
- Un representante de las comunidades indígenas, escogido por el Ministro de Gobierno de terna enviada por las comunidades indígenas en cuyo territorio se ejecuten obras de adecuación de tierras.
- El Presidente de la Sociedad de Agricultores Colombianos, SAC.
- El Presidente de la Federación Nacional de Usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Un representante de la Asociación de Usuarios Campesinos, escogido por el Ministro de Agricultura de la lista que le suministren tales agremiaciones, en la forma que se establezca por el reglamento que expida el mismo Ministerio mediante resolución.

**Parágrafo.** *El Consejo Superior de Adecuación de Tierras tendrá una Secretaría Técnica ejercida por el HIMAT, a través de su Director.*

Diez años después de la creación del Consejo, con la expedición del Decreto 1300 de 2003, fue creado Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, normatividad que, de forma expresa, en su artículo 26<sup>1</sup> derogó el artículo 9 de la Ley 41 de 1993, por lo cual, el CONSUAT, desapareció del ordenamiento jurídico colombiano. Posteriormente el INCODER, fue liquidado mediante Decreto 2365 de 2015<sup>2</sup> y por el Decreto 2364 del mismo año, se dio la creación de la hoy Agencia de Desarrollo Rural ADR, entidad que asumió todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER dentro de los temas de su competencia<sup>3</sup>.

Por su parte el artículo 16 de la ley 41 de 1993, modificado por el artículo 259 de la ley 1955 de 2019 (Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), creó el FONAT en los siguientes términos:

*“Créase el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) como una unidad administrativa de financiamiento del Subsector de Adecuación de Tierras, cuyo objetivo es financiar los estudios, diseños y construcción de las obras de riego, avenamiento, reposición de maquinaria y las actividades complementarias al servicio de ADT para mejorar la productividad agropecuaria, esto último de acuerdo con la reglamentación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de*

---

<sup>1</sup> Decreto 1300 de 2003 **“Artículo 26. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial [...] los artículos 9o y 10 de la Ley 41 de 1993”

<sup>2</sup>Decreto 2365 de 2015 por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.

[...]

“ARTÍCULO 1o. SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN. Suprímase el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), creado mediante el Decreto número 1300 de 2003, y reorganizado por los Decretos números 3759 de 2009 y 2623 de 2012, como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, esta Entidad entrará en proceso de liquidación y utilizará para todos los efectos la denominación “Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), en Liquidación.”

<sup>3</sup> Decreto 2364 de 2015 Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica.

[...]

ARTÍCULO 37. REFERENCIAS NORMATIVAS. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural

*conformidad con lo dispuesto en el literal d) sobre costos del artículo “Sistema y método para la determinación de las tarifas”.*

El Fondo funcionará como una cuenta separada en el presupuesto de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), quien lo manejará y su representante legal será el Presidente de dicha Agencia.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

Conforme con lo anterior, es importante resaltar que existe un deber legal de manejar los recursos del fondo mediante cuenta separada en el presupuesto de la Agencia.

Por su parte, en el artículo 2.14.1.2.1 del Decreto 1071 de 2015, “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*”, se establecen los requisitos para acceder a recursos del FONAT:

**“ARTÍCULO 2.14.1.2.1. Requisito para acceso a recursos del FONAT.**  
*Cuando una persona natural o jurídica, pública o privada pretenda acceder a los recursos del FONAT para la ejecución de un proyecto de adecuación de tierras, deberá cumplir previamente con los requisitos que para los Organismos Ejecutores haya establecido el CONSUAT.*

**El INCODER** preparará para estudio y aprobación del CONSUAT el proyecto de resolución que establezca y defina los requisitos que deben acreditar los organismos correspondientes para la ejecución de obras de adecuación de tierras, entre los cuales deberán estar, como mínimo, la experiencia, condiciones técnicas, capacidad financiera, operativa, recursos técnicos, de maquinaria y personal con que cuenta para la ejecución del proyecto que se propone realizar.

### III. RESPUESTA A LA CONSULTA

Realizadas las anteriores precisiones, nos permitimos responder al planteamiento de la siguiente forma:

*¿Puede la ADR aplicar la normatividad general con la que fue formulado y viabilizado el presupuesto 2021, es decir, el Decreto 1082 de 2015, para ejecutar los recursos propios apropiados en su presupuesto de la vigencia 2021, ¿ante la inexistencia de una normatividad específica sobre el FONAT?*

De acuerdo con las consideraciones de este concepto, el manejo presupuestal de los recursos del FONAT debe darse en cuenta separada en el presupuesto de la Agencia de Desarrollo Rural.

Por otra parte, si bien es cierto, que el CONSUAT, organismo esencial para la ejecución de los recursos del FONAT desapareció del ordenamiento jurídico, no debe perderse de vista que, la normatividad vigente aplicable le ha dado un tratamiento especial al trámite y ejecución de los mismos, por lo cual, consideramos que no se les puede aplicar el régimen ordinario de los recursos propios.

Finalmente es de precisar que la ausencia del CONSUAT no elimina los deberes reglamentarios que para el tratamiento y ejecución de los recursos del FONAT establece el capítulo 2 del Decreto 1071 de 2015. Es por esto, que hasta tanto se resuelva el vacío jurídico derivado de la inexistencia del Consejo, en consideración de esta Oficina Jurídica esos recursos no se pueden ejecutar aplicando la normatividad general con la que fue formulado y viabilizado el presupuesto de la Agencia para la vigencia 2021.

Cordialmente,



**MARISOL OROZCO GIRALDO**  
Jefe de la Oficina Jurídica.

Anexos: N/A.

Copia: Secretaría General

Elaboró: Abril Gómez Mejía Abogados, contratista Oficina Jurídica. *AGA*