

MEMORANDO

2100

Bogotá, viernes, 22 de diciembre de 2023



Al responder cite este Nro.  
20232100067283

**PARA:** JUAN CARLOS GONZÁLEZ VÁSQUEZ  
Vicepresidente de Gestión Contractual

**DE:** ANA CATALINA SARMIENTO ZÁRATE  
Jefe de la Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Concepto Ejecución directa de PIDAR mediante encargo fiduciario

Respetado Doctor Juan Carlos González,

En atención al memorando con radicado No. 20233000049343, con asunto "*Solicitud de concepto jurídico – Ejecución directa de PIDAR mediante encargo fiduciario – Limitante de traslado de recursos a instrumentos financieros - Decreto 2590 de 2022.*" me dirijo respetuosamente a su despacho, con el propósito de emitir respuesta puntual y concreta frente a las siguientes preguntas formuladas:

1. ¿La limitante presupuestal establecida en el Decreto 2590 de 2022, aplica para el procedimiento establecido en la operación de los PIDAR, particularmente para el modelo de ejecución directa que supone traslado de recursos a los encargos fiduciarios cuando dentro de la misma vigencia fiscal no es posible cumplir el objeto del gasto?
2. En consonancia con lo anterior, ¿debe entenderse que el objeto del gasto se materializa cuando el objeto del PIDAR se cumple?

Sea lo primero indicar que, para la ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR cuenta con diversos modelos de operación, los cuales fueron aprobados mediante las Resoluciones No. 593 del 29 de agosto de 2019 y 305 del 9 de junio de 2023, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6 del artículo 11 del Decreto 2364 de 2015.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Artículo 11. Funciones del Presidente. Son funciones del Presidente de la Agencia las siguientes: (...) 6. Aprobar los instrumentos a través de los cuales la Agencia ofrece los bienes y servicios, así como los modelos de operación para la ejecución de los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

ATA

Particularmente, en relación con el modelo de ejecución directa, la Resolución No. 593 de 2019<sup>2</sup>, modificada por la Resolución No. 214 de 2020<sup>3</sup>, establece que la ejecución de los PIDAR se realiza a través del mecanismo financiero denominado “encargo fiduciario”, constituido por las organizaciones beneficiarias, quienes reciben el monto total de cofinanciación de la ADR y realizan las contrataciones de bienes y servicios a que haya lugar, de acuerdo con los cronogramas y planes operativos formulados por la entidad, en el marco de la estructuración del proyecto y de conformidad con los procedimientos vigentes.

Con fundamento en lo anterior, la Vicepresidencia de Integración Productiva expidió el procedimiento denominado PR-IMP-004 “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de modalidad directa”, con el fin de desarrollar las condiciones especiales requeridas para implementar este modelo de ejecución.

Teniendo en cuenta lo expuesto y con el fin de dar respuesta puntual a las preguntas formuladas por la Vicepresidencia de gestión contractual, es necesario realizar un análisis del modelo de ejecución directa de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 del Decreto 2590 de 2022<sup>4</sup>, el cual señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 20.** Los órganos de que trata el artículo 3 del presente decreto podrán pactar el pago de anticipos y la recepción de bienes y servicios, únicamente cuando cuenten con Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) de la vigencia, aprobado por el Confis.

*Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación solo podrán solicitar el giro de los recursos aprobados en el Programa Anual de Caja a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando hayan recibido los bienes y/o servicios o se tengan cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago. En ningún caso las entidades podrán solicitar la transferencia de recursos a fiducias o encargos fiduciarios o patrimonios autónomos, o a las entidades con las que celebre convenios o contratos interadministrativos, **sin que se haya cumplido el objeto del gasto**. Cuando las fiducias, los encargos fiduciarios, los patrimonios autónomos o los convenios o contratos interadministrativos utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos, o cualquier otra modalidad de clasificación, deberán implementar la unidad de caja, para buscar eficiencia en el manejo de los recursos que les sitúa la Nación.”*

<sup>2</sup> “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”

<sup>3</sup> “Por la cual se modifica la Resolución No 0593 del 29 de agosto de 2019 y se dictan otras disposiciones”

<sup>4</sup> “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y define los gastos.

Como puede evidenciarse, la norma establece que las entidades no podrán realizar transferencia de recursos a encargos fiduciarios o patrimonios autónomos cuando no se haya cumplido el objeto del gasto, definido este último concepto por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en los siguientes términos:

*“(...) la identificación económico financiera de las transacciones y los bienes y servicios que el sector público realiza en desarrollo de su proceso productivo en la economía a través de las entidades que lo conforman, dentro de una ordenación sistemática y homogénea (clasificador), que permite determinar si corresponden a gastos, transferencias, y/o variaciones de activos y pasivos del Estado.”*

Por lo expuesto, y considerando que el objeto misional de la entidad consiste en estructurar y cofinanciar PIDAR, es necesario aclarar que el objeto del gasto de la ADR se materializa a partir de los actos administrativos de cofinanciación de los PIDAR, los cuales corresponden a gastos de inversión, en el marco del proyecto de inversión aprobado en el Decreto 2590 de 2022<sup>5</sup> denominado: *“Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel Nacional”*

De igual forma, es menester precisar que el objeto del gasto del PIDAR se entiende cumplido con el desembolso de la totalidad recursos a la organización beneficiaria, en el mecanismo financiero de naturaleza privada denominado “encargo fiduciario”; acción que solo puede ser realizada una vez se cuente con la resolución de cofinanciación en firme, pues es a partir de este acto administrativo cuando se genera un registro presupuestal único para cada proyecto.

Asimismo, es pertinente recordar que la ejecución del proyecto, entendida como la adquisición de bienes, servicios e insumos para el PIDAR, corresponde a la organización beneficiaria, pues es ella quien celebra los negocios jurídicos de naturaleza privada con los proveedores y tiene el deber de ejecutar eficientemente los recursos depositados en el encargo fiduciario que constituyó para tal fin. En este sentido, el contrato de encargo fiduciario suscrito por la organización constituye un mecanismo financiero que permite brindar mayores garantías frente a la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos. Sin embargo, es claro que la ADR no funge como parte contractual del encargo fiduciario, sino que únicamente realiza el desembolso total de los recursos de cofinanciación.

Ahora bien, a pesar de que esta Agencia realiza labores de supervisión, a través de las Direcciones Técnicas Territoriales, y aplica un sistema de monitoreo, seguimiento y control sobre los PIDAR, con el fin de vigilar el efectivo cumplimiento de los objetivos del proyecto y la correcta ejecución de los recursos otorgados, esto no implica que el objeto del gasto se cumpla con la ejecución de la última actividad del PIDAR, pues se reitera que la materialización del gasto del

---

<sup>5</sup> Ibídem

PIDAR corresponde al desembolso total de los recursos a la Organización, producto del acto administrativo de cofinanciación que genera un registro presupuestal individual.

En este punto, es importante tener en consideración que no es posible confundir el objeto del gasto en términos contractuales, pues si bien en un contrato, el objeto del gasto puede estar detallado en requerimientos para el pago asociado a hitos contractuales, no sucede lo mismo en el caso de los actos administrativos de cofinanciación de PIDAR, pues el objeto del gasto se materializa con la firmeza de la Resolución de cofinanciación, la cual en su artículo primero establece que la Agencia aprueba el otorgamiento de la cofinanciación del PIDAR, por el valor definido a partir del proceso de estructuración que realiza la Vicepresidencia de Integración Productiva.

Por último, es imprescindible poner de presente que el objeto y los objetivos del PIDAR, son dos aspectos distintos, toda vez que el objeto corresponde a la cofinanciación por parte de la ADR, mientras que los objetivos corresponden a metas o proyecciones técnicas de los proyectos diseñadas en torno al fomento de productividad, generación de ingresos y variables que no se materializan con la cofinanciación, sino con la entrada en operación del proyecto, cuestión que puede suceder en un término de 3, 5 o 10 años, dependiendo de la línea productiva. De esta manera, el objeto del PIDAR, y consecuentemente de la Agencia, es brindar a los beneficiarios los recursos necesarios para adquirir las herramientas que permitan realizar las acciones tendientes a cumplir los objetivos planteados en el PIDAR.

En conclusión, dando respuesta puntual a los interrogantes formulados por la Vicepresidencia de Gestión Contractual, es preciso indicar que la limitante presupuestal establecida en el artículo 20 del Decreto 2590 de 2022, no resulta aplicable al modelo de ejecución directa de los PIDAR, pues como se indicó anteriormente, además de que el objeto del gasto se materializa con la resolución de cofinanciación del proyecto, los encargos fiduciarios son constituidos por las organizaciones beneficiarias, de manera que no existe ningún tipo de relación contractual entre la sociedad fiduciaria y la entidad, y mucho menos una constitución de encargos fiduciarios o patrimonios autónomos por parte de la Agencia de Desarrollo Rural.

En este sentido, se reitera que el modelo de ejecución directa se encuentra sustentado sobre la base de un desembolso total de los recursos a las organizaciones beneficiarias en un mecanismo financiero que se encuentra a nombre de la asociación, y que permite asegurar la correcta ejecución de los recursos otorgados por la Agencia.

Finalmente, es preciso indicar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica no son vinculantes y por tanto no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



**ANA CATALINA SARMIENTO ZÁRATE**

Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Juliana Ardila Córdoba, Contratista, Oficina Jurídica

Revisó: Diana Pilar Díaz, Contratista, Oficina Jurídica

María Fernanda Santacruz, Contratista, Oficina Jurídica

Aprobó: Ana Catalina Sarmiento Zárate, Jefe de la Oficina Jurídica.

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.



