

MEMORANDO

21000

Ciudad Origen, jueves, 06 de marzo de 2025

20252100019403

Al responder cite este Nro.

20252100019403

PARA: José Luis Valenzuela Rodríguez
Secretario General

DE: Amanda Lucía Camargo Jiménez
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta sobre la alternativa para conseguir una nueva organización o verificar la renuncia de beneficiario y la integración de nuevos entre el modelo de estructuración.

Respetado Dr. Valenzuela.

En atención a la consulta formulada sobre las alternativas para conseguir una nueva organización o verificar la renuncia del beneficiario y la integración de nuevos, entre el modelo de estructuración del Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), de conformidad con lo precisado por la firma de abogados Andrés Briceño Lawyer SAS, en concepto de fecha 06 de marzo de 2025:

Para ello, se tendrá en cuenta la Ley 1437 de 2011¹, el Decreto 2364 de 2015² y la Resolución No. 346 del 25 de junio de 2024³, con el propósito de determinar los procedimientos aplicables y las posibles vías de actuación por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

En primera medida tenemos que el Decreto 2364 de 2015, establece las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en el artículo 4^o, entre las cuales se destacan las siguientes:

- En su numeral 18⁴, se faculta a la ADR para apoyar el proceso de formalización de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, con el fin de facilitar su

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica.

³ Por medio de la cual se aprueba la cofinanciación del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de tipo Estratégico Nacional identificado con el BP No. 3510 denominado "Implementación participativa de modelos de producción sostenible para el fortalecimiento de los sistemas de producción ganadera de las comunidades indígenas de la etnia Pijao Casa de Zinc, Brisas de Atá, Buenavista, Calapica Ambulo, Ico Valle de Anape, Caciques de Agua Dulce, Santa Rita La Mina, Beltrán y Mesade Pole, pertenecientes a la Asociación Tolimense Agropecuaria de Productores ATAP del municipio de Ataco, departamento del Tolima.

⁴ Decreto 2364 de 2015. "**ARTÍCULO 4. Funciones.** Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- las siguientes: (...) Apoyar el proceso de formalización de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras, para facilitar su participación en los procesos de planeación y ejecución de planes de desarrollo rural con enfoque territorial".

participación en la planeación y ejecución de planes de desarrollo rural con enfoque territorial.

- En su numeral 20⁵, se establece la posibilidad de que la ADR constituya, con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades, con el fin de promover el desarrollo agropecuario y rural.

En este sentido, la norma faculta expresamente a la ADR para crear nuevas organizaciones con el propósito de garantizar la ejecución de un PIDAR, siempre que dicha constitución se alinee con los objetivos y directrices de la política pública agropecuaria.

Por otro lado, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), en su función de garantizar la ejecución eficiente de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), ha establecido en la Resolución No. 346 del 25 de junio de 2024, artículo 7, un procedimiento claro para la terminación anticipada de estos proyectos, cuando se presente las siguientes circunstancias:

1. *Cuando no se hayan cumplido los requisitos previos a la inversión, en un término de hasta 3 meses, contados desde la firmeza del acto administrativo que aprobó la cofinanciación.*
2. *Cuando se demuestre el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento PIDAR y/o en el acto administrativo de cofinanciación, caso en el cual la Agencia declarará el incumplimiento a través de acto administrativo e iniciará los trámites pertinentes para la devolución de recursos.*
3. *La no constitución del encargado fiduciario.*

Si ninguna de estas causales de terminación anticipada se ha configurado, pero la situación jurídica o material del proyecto ha cambiado de manera sustancial, la ADR puede expedir un acto administrativo declarando la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 346 de 2024, en aplicación del artículo 91 del CPACA, que señala lo siguiente:

“Los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. *Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
2. *Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
3. *Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
4. *Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
5. *Cuando pierdan vigencia”.*

⁵ Decreto 2364 de 2015. “**ARTÍCULO 4. Funciones.** Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- las siguientes: (...) 20. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades para promover el desarrollo agropecuario y rural”.

Frente a lo anterior, resulta pertinente señalar que la pérdida de fuerza ejecutoria es la pérdida de efectos vinculantes del acto administrativo y determinada su aplicabilidad, desapareciendo por ende los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión administrativa.

Sobre la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo el Consejo de Estado⁶ ha indicado lo siguiente:

“En los términos del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí mismo sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma administración.

Debe precisarse que la pérdida de la fuerza ejecutoria hace relación a la imposibilidad de ejecutar los actos propios de la administración para cumplir lo ordenado por ella misma. En efecto, en los términos del artículo 92 ibídem, los afectados pueden oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, lo cual debe realizarse antes de su ejecución, o dentro del término establecido por la Ley para atacar los actos en sede judicial, siempre y cuando la situación particular no se encuentre consolidada, de lo contrario no son afectados por la decisión anulada.

Es de señalar además que esta jurisdicción puede pronunciarse sobre la legalidad de los actos que sufrieron el decaimiento, en razón a los efectos que se dieron cuando el mismo estuvo vigente, no obstante, para que ello ocurra, el acto administrativo de carácter particular y concreto debe ser demandado en el término señalado por la ley.”

Adicionalmente, sobre la figura del decaimiento del acto administrativo, el Consejo de Estado⁷ ha precisado lo siguiente:

El decaimiento de los actos administrativos ocurre cuando pierden su fuerza ejecutoria. Esa pérdida de fuerza ejecutoria puede darse como consecuencia de la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho del acto administrativo. Así lo dispone el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativos y de lo Contencioso Administrativo: (...) El decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho. No obstante, ello no impide que pueda adelantarse un juicio de legalidad sobre el mismo, mediante su confrontación con las normas a que estaba obligado a sujetarse, pues el juicio de nulidad del acto es diferente al de la ejecutoriedad del acto. Sobre el particular ha dicho esta Sala: “La jurisprudencia constante del Consejo de Estado ha considerado que el acto administrativo existe desde que la Administración ha manifestado su voluntad a través de una decisión, y su eficacia (efectos) está condicionada a que tal acto se publique o se notifique. En tal sentido, una vez existe el acto administrativo y se ha notificado o publicado, la Administración queda facultada para cumplirlo o hacerlo cumplir. Esto es lo que se denomina la fuerza ejecutoria del acto. También ha considerado que no puede

⁶ Sala de Lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda Subsección “A” - Consejero Ponente: William Hernández Gómez- Bogotá D.C., once (11) de febrero del dos mil dieciséis (2016) Rad. No.: 15001-23-33-000-2013-00408-01(2838-13)

⁷ Sala De Lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta- Consejero ponente: Milton Chaves García. Bogotá, D. C., quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362).

confundirse la ocurrencia de la pérdida de fuerza de ejecutoria del acto administrativo con las causales de nulidad del mismo. Las causales de nulidad se encuentran previstas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo [art. 137, CPACA] y se dan desde la misma formación o expedición del acto, bien sea porque se aparta de las normas en que debía fundarse, o porque fue expedido por funcionario u organismo incompetente o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de defensa o mediante falsa motivación o desviación de poder. “La pérdida de fuerza ejecutoria es un fenómeno jurídico distinto (...) dicha figura está referida específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, cual es la de la ejecutividad del mismo, es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obediencia, tanto por parte de la Administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda, consagrada en el primer inciso del precitado artículo 66, al disponer que “salvo norma en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos...”. Dentro de las cinco circunstancias o causas de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, está (...) la desaparición de sus fundamentos de derecho (numeral 2, artículo 66 cit.), cuya ocurrencia para nada afecta la validez del acto, en cuanto deja incólume la presunción de legalidad que lo acompaña, precisamente el atributo de éste que es el objeto de la acción de nulidad. Por lo mismo, tales causales de pérdida de ejecutoria, vienen a ser situaciones posteriores al nacimiento del acto de que se trate, y no tienen la virtud de provocar su anulación.” En relación con la segunda causal de pérdida de fuerza ejecutoria, que la doctrina ha llamado decaimiento del acto (cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho), ésta se produce “cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base” o por cuanto se ha presentado: “a) la derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) la declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde existe; c) la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular...”

En este sentido, el Consejo de Estado establece con claridad la diferencia entre la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo y su nulidad. Mientras que la nulidad se origina desde la expedición del acto debido a vicios en su formación, el decaimiento es un fenómeno posterior que ocurre cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho, sin afectar la presunción de legalidad del acto, es decir, un acto puede perder su ejecutoriedad, pero seguir siendo jurídicamente válido hasta que un juez determine su nulidad. Esta postura resalta que la pérdida de fuerza ejecutoria no equivale a la anulación del acto, sino a la imposibilidad de que continúe produciendo efectos jurídicos hacia el futuro.

Por otro lado, frente a la consulta relacionada con la verificación de la renuncia de beneficiario y la integración de nuevos beneficiarios entre el modelo de estructuración del PIDAR, Existen dos escenarios posibles, estos son:

- Renuncia de los Beneficiarios y Formulación de un Nuevo Proyecto

En este caso, los beneficiarios actuales podrían presentar su renuncia expresa a los derechos adquiridos en el marco del PIDAR, lo que permitiría a la ADR disponer de los recursos para la formulación de un nuevo proyecto. Para ello, sería necesario:

- Expedir un acto administrativo que formalice la renuncia de los beneficiarios actuales.
- Realizar una nueva convocatoria para seleccionar a los nuevos beneficiarios.
- Evaluar la viabilidad del nuevo proyecto conforme al marco normativo vigente.

- **Renuncia de Beneficiarios con Continuidad del Proyecto**

Otra alternativa es que los beneficiarios actuales renuncien a sus derechos, pero el proyecto continúe bajo la misma estructura. En este escenario, se podría mantener la asignación de recursos sin necesidad de reformular el proyecto, siempre que:

- Se garantice que los recursos serán utilizados para el mismo objeto.
- No existan restricciones normativas que impidan la sustitución de beneficiarios sin una nueva convocatoria.
- Se adopten las medidas necesarias para evitar la configuración de conflictos de intereses o inhabilidades sobrevenidas.

El presente concepto se emite conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone que:

"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."

En este sentido, la orientación jurídica aquí proporcionada tiene un carácter meramente informativo y orientador, sin generar efectos jurídicos vinculantes ni obligaciones para su cumplimiento por parte del consultante o de terceros. Su finalidad es interpretar y esclarecer el marco normativo aplicable a la situación planteada, sin que ello constituya una decisión administrativa con fuerza ejecutoria.

Atentamente.



Digitally signed by CAMARGO
JIMENEZ AMANDA LUCIA
Date: 2025.03.06 16:21:28
-05'00'

AMANDA LUCÍA CAMARGO JIMENEZ

Anexos: Cinco (05) Folios. Concepto Firma Andrés Briceño Lawyer SAS.

Copia: N/A

Elaboró: Karina Reyes – Contratista Oficina Jurídica
Revisó y Aprobó: Amanda Lucía Camargo Jiménez