

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, miércoles, 29 de octubre de 2025



Al responder cite este Nro.
20252100086883

PARA: CARLOS CESAR SILVA ARAUJO – UNIDA TÉCNICA TERRITORIAL No 1

DE: Jefe Oficina Jurídica.

Asunto: Concepto Jurídico Modificación Contrapartida PIDAR 102 de 2024

Respetado Dr. Silva Araujo, reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta elevada por usted, en la cual solicita concepto jurídico respecto a la revisión de la contrapartida del PIDAR aprobado mediante Resolución 102 de 2024, “Por medio de la cual se aprueba la cofinanciación del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de Iniciativa Territorial identificado con el BP No. 3389 denominado: “Mejoramiento de las capacidades técnicas, productivas, asociativas y de comercialización de los productores de maíz del municipio de San Juan del Cesar, departamento de La Guajira”, esta oficina se pronuncia de la siguiente manera, previas consideraciones.

1.- Problema Jurídico Planteado.

En su solicitud de concepto de fecha 7 de octubre de 2025 se desprenden los siguientes:

¿Resulta jurídicamente viable que, dentro del marco de la Resolución 102 de 2024 y del convenio suscrito entre la ADR y la Alcaldía Municipal de San Juan del Cesar, se modifique la contrapartida inicialmente asignada a AGROIN, permitiendo que la Alcaldía asuma la custodia y sostenimiento del banco de maquinaria agrícola, sin afectar la naturaleza ni los objetivos del proyecto cofinanciado?

¿Con esta situación se configura la causal de terminación anticipada por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el reglamento o en el acto administrativo de cofinanciación?

En ese orden de ideas, este concepto resolverá los puntos de derecho descritos como problema jurídico, de manera puntual.

2.- Antecedentes

Como antecedentes e insumos para contestar se tienen los siguientes:

1.- El PIDAR identificado con BP No. 3389, denominado “Mejoramiento de las capacidades técnicas, productivas, asociativas y de comercialización de los productores de maíz del municipio de San Juan del Cesar, La Guajira”, fue aprobado mediante Resolución No. 102 del 27 de marzo de 2024, bajo el modelo de ejecución directa.

2.- El proyecto beneficia a 182 productores, agrupados en la Asociación Agropecuaria Internacional – AGROIN, e involucra una cofinanciación total de \$2.112.796.767, de los cuales la ADR aporta \$1.433.292.187, el Municipio de San Juan del Cesar \$172.009.696 y AGROIN \$487.494.884, según los artículos 2° y 3° de la resolución citada anteriormente.

3.- Mediante comunicación de 7 de septiembre de 2025, AGROIN informó su imposibilidad financiera para asumir los costos de operación y mantenimiento de los tractores entregados, que incluyen matrícula, SOAT, combustible y mantenimiento preventivo.

4.- A su vez, mediante oficio del 8 de septiembre de 2025, la Alcaldía Municipal de San Juan del Cesar manifestó su disposición a asumir la titularidad y administración integral del banco de maquinaria agrícola, garantizando el suministro de combustible, lubricantes, matrícula, SOAT y mantenimiento.

5.- El Convenio Interadministrativo No. 882 de 2023 entre la ADR y el Municipio establece expresamente la posibilidad de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para apoyar la ejecución de proyectos PIDAR, e incluye cláusulas que permiten modificaciones o adiciones mediante acta escrita suscrita por ambas partes.

6.- Acuerdo 011 del 26 de abril de 2023, "Por medio del cual se adopta el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - PIDAR y se dictan otras disposiciones".

7.- Acuerdo 016 del 16 de agosto de 2023, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo 011 de 2023, que adoptó el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial - PIDAR y se dictan otras disposiciones".

8.- Acuerdo 006 del 14 de mayo de 2024, "Por medio del cual se modifica y adiciona parcialmente el Acuerdo 011 de 2023, que adoptó el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial - PIDAR y se dictan otras disposiciones"

3.- Consideraciones Jurídicas

3.1.- Competencia para la ejecución de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural -PIDAR-

De acuerdo al artículo 2 de la Constitución de 1991 define los fines esenciales del Estado colombiano como servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales. Establece además que el Estado debe facilitar la participación de todos en las decisiones públicas y en la vida nacional, defender la independencia y la integridad del país, y asegurar la convivencia pacífica bajo un orden justo. Finalmente, dispone que las autoridades están instituidas para proteger la vida, honra, bienes, creencias y libertades de las personas, y para garantizar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los ciudadanos.

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

Por su parte, el inciso 3º del artículo 64 Constitucional en el contexto de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural -PIDAR, refuerza el mandato constitucional respecto a que el Estado debe reconocer y proteger la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, garantizando que estos proyectos no se limiten a la entrega de bienes o recursos, sino que se orienten a fortalecer de manera integral las condiciones de vida de la población rural.

"Artículo 64: (...) El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos."

En este sentido, los PIDAR se configuran como instrumentos de materialización de este mandato, al promover la igualdad material y la inclusión territorial, mediante la generación de oportunidades productivas sostenibles, el acceso a servicios básicos, asistencia técnica, extensión agropecuaria y medios de comercialización que aumenten el valor agregado de la producción campesina. Además, estos proyectos deben incorporar un enfoque diferencial de género, etario y territorial, asegurando la participación efectiva de las comunidades rurales en las decisiones que les afectan y garantizando el acceso equitativo a la tierra, al agua, a la conectividad digital y a la

infraestructura rural. Así, los PIDAR se convierten en un instrumento operativo de la política pública rural que da cumplimiento al deber estatal de proteger y potenciar los derechos del campesinado colombiano.

En consecuencia, el Decreto 2364 de 2015 creó la Agencia de Desarrollo rural, cuyo objeto consiste en ejecutar la política pública de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). En términos sustantivos, ello significa que la ADR es la entidad ejecutora del componente operativo de la política sectorial, encargada de materializar en el territorio las estrategias, programas y proyectos que el Ministerio define en el nivel de dirección y formulación.

“ARTÍCULO 3°. Objeto. El objeto de la Agencia Desarrollo Rural -ADR-es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como 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”.

Este mandato abarca cuatro dimensiones funcionales que se complementan entre sí:

1.- Estructuración de proyectos: La ADR tiene la función de diseñar técnica, financiera, jurídica y ambientalmente los planes, programas y proyectos que materializan la política agropecuaria y rural. Esta función implica identificar necesidades productivas, formular proyectos con enfoque territorial y de sostenibilidad ambiental, y garantizar que dichos proyectos respondan a las realidades socioeconómicas de las comunidades rurales.

2.- Cofinanciación de iniciativas: La entidad actúa como cofinanciadora de proyectos integrales, tanto de iniciativa nacional (impulsados directamente por la ADR) como de iniciativa territorial o asociativa, donde los entes territoriales, esquemas asociativos o las organizaciones de productores presentan propuestas.

La cofinanciación se expresa en la asignación de recursos públicos para complementar los aportes de los beneficiarios, municipios, departamentos u otras entidades, bajo principios de corresponsabilidad, eficiencia del gasto público y equidad territorial.

3.- Ejecución de planes y proyectos integrales: La ADR no solo diseña y aprueba los proyectos, sino que además los ejecuta directamente o a través de modelos de gestión contractual o fiduciaria, según el marco normativo aplicable. En esta fase, la Agencia asume la dirección técnica y supervisión integral de los proyectos, asegurando su coherencia con la política nacional, el cumplimiento de los cronogramas, la adecuada utilización de los recursos públicos y la obtención de resultados verificables en productividad, sostenibilidad y bienestar rural.

4.- Fortalecimiento institucional y desarrollo territorial: Más allá de la ejecución de proyectos específicos, la ADR tiene el deber de fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural en sentido amplio. Esto comprende acompañar y capacitar a las entidades territoriales, organizaciones campesinas, asociaciones de productores y actores privados, promoviendo capacidades locales para la planeación, ejecución y sostenibilidad de las iniciativas rurales.

De esta manera, la función de la ADR se proyecta no solo sobre la inversión física en infraestructura o activos productivos, sino también sobre la articulación interinstitucional, la innovación tecnológica, la inclusión de la economía campesina y el enfoque diferencial de los territorios rurales.

En consecuencia, al ejecutar la política pública con enfoque territorial, la ADR actúa como instrumento operativo del Estado colombiano para hacer efectivo el mandato constitucional de promover el desarrollo integral del campo (arts. 64, 65 y 66 de la Constitución Política), contribuyendo tanto a la mejora de las condiciones de vida de los pobladores rurales como a la competitividad nacional, en un marco de equidad social, sostenibilidad ambiental y descentralización administrativa.

En sintonía con lo anterior, el artículo 4 del Decreto 2364 de 2015, asigna las siguientes funciones a la Agencia de Desarrollo Rural, en función de los proyectos integrales de desarrollo rural PIDAR:

“ARTÍCULO 4°. Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- las siguientes:

1. Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural integral, a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial en las entidades territoriales e instancias de integración territorial, y establecer los criterios para su formulación, con base en las políticas que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con los demás sectores administrativos.

3. Definir los criterios de formulación y estructuración de proyectos estratégicos nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, en términos de su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, de acuerdo con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

4. 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 de Agricultura y Desarrollo Rural.

5. Establecer y definir las líneas de cofinanciación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial.

6. Definir criterios para la calificación y selección de proyectos integrales a ser cofinanciados por la Agencia, acorde con los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

7. Diseñar, adoptar y divulgar los instrumentos para la formulación, estructuración y adopción de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque

territorial y asistir a las entidades territoriales e instancias de integración territorial en su implementación.

8. Ejecutar la política relacionada con la atención a la agricultura familiar y la atención a los pequeños agricultores de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

9. Diseñar, adoptar y divulgar los instrumentos a través de los cuales la Agencia ofrece los bienes y servicios para la cofinanciación de los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, en el marco de la normativa vigente.

10. Diseñar y promover modelos de operación para la ejecución de los de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, a través de esquemas de asociación público-privada, concesiones, convenios marco de cofinanciación con entidades territoriales y contratos con operadores, entre otros.

11. Definir los requerimientos técnicos y las condiciones que deben acreditar los operadores encargados de la estructuración y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

12. Adelantar procesos de coordinación ínter e intersectorial para facilitar la intervención integral en el territorio, con base en la estrategia de articulación adoptada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la política de coordinación del Gobierno Nacional.

(...)

14. Apoyar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial y a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, para asegurar su participación en los procesos de estructuración, cofinanciación y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial que impulse la Agencia.

15. Desarrollar e implementar el sistema de monitoreo, seguimiento y control a la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.

16. Diseñar y administrar el Banco de Proyectos de desarrollo agropecuario y rural el cual contendrá los proyectos que estructuren, entre otras, la Agencia, las entidades territoriales, las instancias de integración territorial y las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales.

17. Adelantar la gestión contractual para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural financiados y cofinanciados por la Agencia.

(...)

19. Propiciar mecanismos de veeduría y participación ciudadana para ejercer control social sobre los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.

20. *Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades para promover el desarrollo agropecuario y rural.*

21. *Las demás que le asigne la Ley de acuerdo a su naturaleza y objetivos.”*

3.2. Naturaleza jurídica de la Contrapartida

La contrapartida es uno de los ejes más sensibles y jurídicamente determinantes en la ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, toda vez que define la corresponsabilidad entre la ADR, los entes territoriales y las organizaciones beneficiarias, como igualmente lo es en el caso objeto de consulta respecto a la ASOCIACION AGROPECUARIA INTERNACIONAL – AGROIN.

Este constituye el aporte complementario que realizan los beneficiarios, las entidades territoriales u otros cofinanciadores en el marco de un proyecto aprobado por la Agencia de Desarrollo Rural. Por lo tanto no se trata de un requisito accesorio, sino de un componente de carácter estructural del esquema de cofinanciación, en virtud del cual el proyecto adquiere su connotación de alianza Estado–Territorial y se garantiza la corresponsabilidad de los actores involucrados en el desarrollo y ejecución del mismo de acuerdo a sus competencias y obligaciones adquiridas.

3.2.1. Fundamento de la Contrapartida

La figura de la contrapartida se encuentra prevista en el Acuerdo No. 011 de 2023, “Por el cual se adopta el Reglamento de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR”, y fue modificada y precisada por el Acuerdo No. 006 de 2024, expedido por el Consejo Directivo de la ADR, que actualiza los criterios de proporcionalidad, modalidades y verificación de los aportes, así como el procedimiento de ajuste durante la ejecución.

Según el Reglamento PIDAR, los proyectos se estructuran bajo un esquema de cofinanciación, que comprende aportes en dinero, bienes o servicios de las partes involucradas. La ADR, como entidad ejecutora, no financia el 100 % de la inversión, sino que promueve la concurrencia de esfuerzos económicos, técnicos y operativos por parte de las organizaciones beneficiarias, las entidades territoriales y otras instituciones aliadas.

Los artículos 8.2 y 8.7 del Acuerdo 006 de 2024 establecen que los proyectos deberán contar con contrapartidas mínimas del 20% del valor total en los de iniciativa territorial o asociativa, y del 5% en los proyectos estratégicos nacionales o productivos sostenibles, con una composición diferenciada entre dinero y bienes/servicios según la capacidad patrimonial de la organización beneficiaria. Adicionalmente, el reglamento exige que los aportes de las entidades territoriales sean preferentemente en dinero, salvo autorización expresa para incluir un porcentaje en bienes o servicios. Se aclara que el PIDAR objeto de estudio Resolución 102 de 2024, fue expedido cuando aún no se había producido el Acuerdo 006 de 14 de mayo de 2024.

“8.7 PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN A CARGO DE LA ORGANIZACION LOS BENEFICIARIOS

En los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de iniciativa territorial y asociativa, el porcentaje de cofinanciación a cargo de los beneficiarios corresponderá mínimo al 20% del valor total del proyecto. El aporte de la organización beneficiaria se realizará una parte en dinero y otra en bienes y/o servicios, de acuerdo con los porcentajes que se relacionan a continuación teniendo en cuenta el patrimonio de la organización:

PATRIMONIO DE LA ORGANIZACIÓN	APORTE EN BIENES Y/O SERVICIOS	APORTE EN DINERO
Menores a 500 SMMLV	20%	0%
Mayor o igual a 500 SMLMV y menor a 750	18%	2%
Mayor o igual a 750 SMLMV y menor a 1500	17%	3%
Mayor o igual a 1500 SMLMV	15%	5%

Corresponderá a la Agencia de Desarrollo Rural verificar la valoración y cuantificación de los aportes en bienes y/o servicios en la fase de factibilidad, a partir de la información remitida por /as organizaciones.

Los bienes y/o servicios que conformen el aporte de las organizaciones beneficiarias podrán pertenecer o ser prestados directamente por la organización o por un tercero diferente a la ADR, y en todo caso deberán desagregarse, cuantificarse y guardar relación directa con las actividades definidas para el cumplimiento del objeto del proyecto.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el potencial reparador y transformador de los PIDAR, el total del aporte de la organización beneficiaria podrá hacerse en bienes y/o servicios, en los siguientes casos:

1. *Para el caso de los proyectos Estratégicos Nacionales*
2. *Para el caso de los Proyectos Productivos Sostenibles en modalidad Individual, cuyo aporte corresponderá al 5% del valor total del proyecto*
3. *Para el caso de los perfiles presentados por entidades territoriales, esquemas asociativos territoriales o regiones administrativas y de planificación.*

Asimismo, con el fin de garantizar el aporte de cofinanciación a cargo de la organización beneficiaria y en los proyectos de iniciativa territorial, previo a la fase de prefactibilidad, el proponente deberá suscribir un compromiso de aporte, a través del instrumento jurídico que determine la Agencia de Desarrollo Rural. En caso de no cumplir con dicho requisito, la dependencia competente de la estructuración no dará inicio a la fase de prefactibilidad y archivará la iniciativa.”

3.2.2. Finalidad de la Contrapartida y Naturaleza Jurídica del Aporte

La contrapartida tiene una doble finalidad complementaria:

a) Técnico–económica: busca asegurar la viabilidad y sostenibilidad del proyecto, distribuyendo equitativamente las cargas financieras y operativas. Al exigir que los beneficiarios y las entidades territoriales asuman una parte del costo total, se promueve la eficiencia en el uso de los recursos públicos y se refuerza el sentido de pertenencia y apropiación social del proyecto.

b) Jurídico–institucional: materializa los principios de colaboración, coordinación y concurrencia administrativa artículo 209 de la Constitución y artículos 6 y 95 de la Ley 489 de 1998, en virtud de los cuales las entidades públicas y los actores sociales pueden asociarse para alcanzar fines comunes. De esta manera, la contrapartida refleja una cooperación funcional y solidaria entre el Estado, las entidades territoriales y las organizaciones campesinas, configurando un mecanismo de descentralización efectiva y participativa de la política de desarrollo rural.

De igual forma, la contrapartida actúa como una garantía de corresponsabilidad y transparencia, pues cada actor asume un compromiso proporcional a su capacidad técnica y financiera, lo que facilita el control social y el seguimiento fiscal de los recursos involucrados.

En referencia a la naturaleza del aporte, los mismos artículos 8.2 y 8.7 del Acuerdo 006 de 2024, establecen que esta se puede presentar en tres modalidades, todas con idéntica validez jurídica y fuerza obligatoria:

En dinero: recursos líquidos o presupuestales destinados al proyecto o a la cuenta fiduciaria que lo administra.

En bienes: activos materiales, equipos, insumos u otros elementos cuyo valor y destinación puedan ser comprobados y que se encuentren directamente vinculados a las actividades del proyecto.

En servicios: aportes en trabajo, asistencia técnica, operación, transporte, mantenimiento o cualquier actividad directamente relacionada con la ejecución y sostenibilidad del proyecto.

En cualquiera de sus modalidades, la contrapartida tiene naturaleza obligacional y pública, ya que nace del acto administrativo de cofinanciación o resolución de aprobación y de los documentos de compromiso o convenios interadministrativos que sean suscritos por las partes. El incumplimiento de estos constituye causal de terminación anticipada del proyecto de acuerdo al artículo 12.5 del Acuerdo 006 de 2024 y artículo 10 de la Resolución 102 de 2024, sin perjuicio de que, en situaciones justificadas, pueda **ajustarse su composición o responsable mediante el procedimiento legal correspondiente**.

3.2.3 Flexibilidad operativa y posibilidad de modificación

El Acuerdo 006 de 2024 introdujo una regulación más ágil para los ajustes de contrapartida durante la ejecución de los proyectos. En este sentido, el numeral 12.2.4 dispone que las modificaciones podrán solicitarse directamente por la organización beneficiaria o la entidad territorial ante la Unidad Técnica Territorial de la ADR, mediante solicitud escrita acompañada de justificación técnica, jurídica y financiera., como en efecto ocurre en el caso objeto de su consulta.

La ADR deberá pronunciarse sobre su procedencia en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles, sin requerir la intervención de comité técnico local, **siempre que el ajuste no modifique el objeto ni las metas del proyecto y mantenga la equivalencia económica del aporte total.**

En este marco, la sustitución o reasignación de contrapartidas en clave asunción del mantenimiento de activos productivos por parte de una entidad territorial es jurídicamente viable siempre que se formalice mediante el acto o acta de ajuste administrativo correspondiente y se actualice el registro en el Banco de Proyectos PIDAR.

En sintonía con lo anterior, artículo 7 de la Resolución 102 de 2024 establece la obligación de la organización beneficiaria de cumplir con las condiciones del proyecto, entre ellas el aporte de la contrapartida en bienes y servicios. No obstante, el literal h) del mismo artículo autoriza solicitar ajustes al proyecto mediante aprobación escrita de la ADR, previa evaluación técnica y jurídica, conforme al procedimiento interno.

En este la ASOCIACION AGROPECUARIA INTERNACIONAL – AGROIN, se comprometió a efectuar un aporte en clave de contrapartida en bienes y servicios por una cuantía no menor a \$487.494.884 CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS, suma que como viene dicho, se integra al presupuesto del proyecto.

Es importante tener en cuenta que el artículo 3 del Acuerdo No. 016 del 14 de agosto de 2023, “Por medio del cual se modifica el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR y se dictan otras disposiciones”, permitía que los proyectos que se encuentren en etapa de diagnóstico o estructuración cuyo marco jurídico se encuentre bajo el Acuerdo No. 010 de 2019, pudieran acogerse a lo estipulado en el Acuerdo No. 011 de 2023 presentando solicitud escrita por parte del Representante Legal de la Organización o entidad beneficiaria, en la cual manifieste su voluntad de acogerse **a todo lo previsto en el mismo**, hasta antes de la expedición del acto administrativo de cofinanciación.

En este orden de ideas, de acuerdo a los considerandos de la Resolución 102 de 2024, a través del oficio de fecha 19 de diciembre de 2023, el representante legal de la ASOCIACION AGROPECUARIA INTERNACIONAL - AGROIN, **solicitó el acogimiento del proyecto al Acuerdo 011 de 2023**, y sus modificaciones, motivo por el cual se sometió al gobierno de dicha normatividad. Situación de gran importancia para el caso puntual, toda vez que se debe definir el vehículo normativo en el cual se sustentaría jurídicamente la operación, si bien se acoge a la vía determinada por el Acuerdo 011 de 2023 de someterlo al comité técnico local o la flexibilidad y economía que proporciona el Acuerdo 006 de 2024, lo cual se podría definir en virtud del principio de favorabilidad y mediante nueva solicitud por parte del Representante Legal del beneficiario.

3.2.4 Contrapartida y el Control Fiscal

Teniendo en cuenta que los recursos de la ADR son de naturaleza pública, los aportes de contrapartida provenientes de entidades públicas o privadas se integran al presupuesto y ejecución del proyecto, por lo que quedan sujetos a control fiscal, contable y administrativo. Por tal razón, deben documentarse, valorarse y certificarse mediante soportes verificables, ya sean, actas de entrega, facturas, informes de ejecución o reportes técnicos etc., de modo que la ADR

y los organismos de control puedan verificar su materialización y correspondencia con los fines del proyecto.

El Acuerdo 006 de 2024 refuerza esta obligación, disponiendo expresamente por ejemplo que el valor de los predios no podrá computarse como aporte en la contrapartida, y que **toda valoración deberá basarse en evidencia técnica y financiera comprobable, con el fin de garantizar la trazabilidad y evitar sobrevaloraciones o aportes ficticios.**

En conclusión, la contrapartida en los proyectos PIDAR, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 006 de 2024, mantiene su carácter de compromiso cofinanciado, obligatorio y verificable, constituyéndose en un instrumento esencial de corresponsabilidad entre la ADR, las entidades territoriales y las organizaciones beneficiarias. Este mecanismo permite articular los recursos públicos con los aportes locales para hacer efectivos los objetivos del desarrollo rural integral, bajo criterios de proporcionalidad, transparencia y flexibilidad acordes con la realidad económica del territorio. Si bien su incumplimiento injustificado puede generar la terminación anticipada del proyecto o la obligación de reintegro de recursos, el reglamento reconoce la posibilidad de efectuar ajustes administrativos justificados que preserven la equivalencia del aporte, pero siempre asegurando la continuidad de las iniciativas productivas, la eficiencia del gasto público y por supuesto la prevalencia del interés general.

3.3. Competencia de la Alcaldía para asumir obligaciones complementarias

La Resolución No. 102 de 2024 en su artículo 8 y el Convenio Interadministrativo No. 882 de 2023 reconocen la participación del Municipio de San Juan del Cesar en la ejecución del proyecto, habilitando la posibilidad de asumir responsabilidades logísticas y operativas con el visto bueno de la ADR. Lo anterior, tiene fundamento en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en los artículos 209 segundo inciso y 288 de la Constitución Política, y 5, 6 de la Ley 489 de 1998, los municipios pueden aunar esfuerzos técnicos, financieros y logísticos con entidades nacionales para garantizar el cumplimiento de fines estatales, como el desarrollo rural integral.

De esta forma, la asunción de la custodia, administración y sostenimiento del banco de maquinaria agrícola por parte de la Alcaldía se enmarca plenamente dentro de sus competencias constitucionales y legales en materia de fomento agropecuario, así como en el convenio interadministrativo suscrito.

En consecuencia, la Alcaldía está facultada para asumir obligaciones complementarias orientadas al sostenimiento operativo de los activos productivos entregados a la comunidad beneficiaria, siempre que tales compromisos se formalicen mediante la suscripción de un otrosí al Convenio Interadministrativo No. 882 de 2023 y cuenten con el visto bueno de la Agencia. En concepto de esta oficina jurídica, esta actuación no implica una modificación sustancial del objeto del convenio, sino un ajuste operativo y funcional, que fortalece la capacidad institucional local y **garantiza la continuidad del proyecto** y la sostenibilidad de los resultados obtenidos.

3.4. Riesgo de configuración de la causal de terminación anticipada

El artículo décimo de la Resolución No. 102 de 2024 establece que el proyecto puede darse por terminado anticipadamente cuando se demuestre el incumplimiento de las obligaciones derivadas del acto de cofinanciación.

Sin perjuicio de lo anterior, en este caso no se configura incumplimiento, ya que AGROIN notificó oportunamente su dificultad económica y propuso una alternativa institucional viable, en concordancia con el literal h) del artículo 7 de la misma resolución, que autoriza solicitar ajustes por escrito a la ADR. En concepto de esta oficina, mientras la modificación sea tramitada y aprobada, no existe causal de terminación anticipada, sino una situación de imposibilidad sobreviniente susceptible de solución mediante un ajuste formal de cofinanciación.

3.5. Régimen normativo aplicable al PIDAR 102 de 2024

Como viene dicho, de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo No. 016 del 14 de agosto de 2023, los proyectos que se encontraban en etapa de diagnóstico o estructuración bajo el marco jurídico del Acuerdo No. 010 de 2019 podían acogerse voluntariamente al nuevo Reglamento contenido en el Acuerdo No. 011 de 2023, siempre que el representante legal de la organización beneficiaria presentara solicitud escrita de acogimiento antes de la expedición del acto administrativo de cofinanciación.

En el caso del Proyecto PIDAR aprobado mediante la Resolución 102 de 2024, se observa en los considerandos de la misma que el 19 de diciembre de 2023, el representante legal de la Asociación Agropecuaria Internacional AGROIN presentó una solicitud formal de acogimiento al Acuerdo 011 de 2023, manifestando expresamente la voluntad de someter el proyecto a todo lo previsto en dicho reglamento. Dicha solicitud fue radicada antes de la expedición de dicho acto administrativo mediante el cual la ADR aprobó la cofinanciación del proyecto.

En consecuencia, el marco normativo aplicable al PIDAR 102 de 2024 quedó definido por el Acuerdo No. 011 de 2023, en virtud de la voluntad expresa de acogimiento estipulada en el artículo 3 del Acuerdo 016 de 2023, y teniendo en cuenta que los actos administrativos se rigen por la normatividad vigente al momento de su expedición.

Ahora bien, el Acuerdo 006 de 2024, que modificó parcialmente el Acuerdo 011 de 2023, fue expedido con posterioridad a la Resolución 102 de 2024, por lo que no tiene efecto retroactivo sobre los proyectos ya aprobados ni sobre los actos administrativos ejecutoriados. No obstante, sus disposiciones sí pueden aplicarse de manera complementaria a los aspectos de ejecución, seguimiento y ajuste del proyecto, en la medida en que introducen reglas de procedimiento más claras y favorables, como las previstas en el numeral 12.2.4 sobre ajustes de contrapartida, tal como fue manifestado anteriormente, **siempre que no se alteren las condiciones sustanciales aprobadas bajo el régimen bajo el cual fue aprobado.**

Por tanto, el PIDAR 102 de 2024 se rige principalmente por el Acuerdo 011 de 2023, pero puede aplicar supletoriamente las disposiciones del Acuerdo 006 de 2024 en materia de flexibilidad administrativa, seguimiento o ajuste de contrapartidas, siempre que ello no implique la modificación del acto de cofinanciación ni afecte los compromisos asumidos por las partes.

4. Conclusión

De acuerdo a lo anteriormente argumentado, para esta oficina jurídica resulta viable y procedente que la Alcaldía Municipal de San Juan del Cesar asuma la custodia, titularidad y sostenimiento del banco de maquinaria agrícola correspondiente al PIDAR No. 102 de 2024, en sustitución del componente de contrapartida inicialmente asignado a la Asociación Agropecuaria Internacional – AGROIN. Esta medida encuentra sustento en los principios de coordinación y concurrencia administrativa, y en el marco normativo que regula los proyectos de cofinanciación ejecutados por la Agencia de Desarrollo Rural descritos anteriormente.

Para su validez, la modificación deberá formalizarse mediante un ajuste administrativo y la suscripción de un otrosí al Convenio Interadministrativo No. 882 de 2023, instrumento que articula la participación del municipio como cofinanciador del proyecto. Dicho ajuste deberá contar con la aprobación previa de la ADR, conforme a lo dispuesto en el numeral 12.2.4 del Acuerdo 006 de 2024, y garantizar que se mantenga la equivalencia económica y funcional del aporte, así como la trazabilidad de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

En estas condiciones, la situación expuesta no configura un incumplimiento ni una causal de terminación anticipada, sino un ajuste legítimo y razonable dentro de la estructura de cofinanciación, orientado a preservar la continuidad operativa del proyecto, proteger la inversión pública y asegurar la eficacia de los resultados productivos y sociales previstos en el marco del PIDAR.

Frente a lo expuesto, damos por resulta su solicitud de concepto, frente a lo cual es importante tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional y la jurisprudencia contenciosa administrativa, los conceptos no son de carácter vinculante y deben ser examinados por quien deba adoptar las decisiones administrativas, sin que entrañe responsabilidad para quien lo produce, que siempre lo hará en el contexto de la Constitución Política, la legislación y reglamentación vigente, así como con la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa vigente.

Atentamente,

AMANDA LUCIA CAMARGO JIMÉNEZ

Elaboró: Rafael Bemudez- Abogado - Andrés Briceño Lawyers