

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., martes, 14 de julio de 2026



Al responder cite este Nro.
20262100063833

PARA: SERGIO ANDRÉS GALLEGO HEREDIA
Vicepresidente de Integración Productiva

DE: ELIANA TERESA ZAMBRANO ALMANSA
Jefe Oficina Jurídica (E)

ASUNTO: Concepto jurídico sobre la viabilidad normativa y competencial para la implementación de mecanismos institucionales de acreditación y verificación de la condición de pequeño productos y pequeño productos de ingresos bajos.

Respetado Dr Gallego Heredia,

Con un atento saludo, y atención a la solicitud formulada mediante el Memorando No.20263300052343 de 11 de junio de 2026, suscrito por el Vicepresidente de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural, mediante el que se solicita el concepto sobre los siguientes asuntos: (i) la condición de pequeño productor o pequeño producto de ingresos bajos; (ii) la viabilidad de utilizar mecanismos de verificación mediante el cruce de información tributaria y financiera; (iii) la utilización de mecanismos utilizados en los proyectos PIDAR; (iv) el soporte documental para verificar los requisitos ante los órganos de control; (v) la exigencia de lineamientos y (vi) la unificación de los mecanismos de acreditación aplicables.

I. SOBRE LA EXPOSICIÓN DEL ASUNTO JURÍDICO PLANTEADO EN EL MEMORANDO

1.- Se inicia la exposición del asunto jurídico con la delimitación de las competencias de la Agencia de Desarrollo Rural en cuanto a la administración del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) y de la línea de Sistemas de Riego Individuales o Comunitarios (SRIC), señalando que en ejercicio de las asignadas por el Decreto 2364 de 2015 *“la Agencia administra y opera instrumentos orientados a promover el acceso a infraestructura productiva y a servicios para el desarrollo rural, dentro*

de los cuales se encuentra el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT, particularmente la línea de Sistemas de Riego Individuales o Comunitarios – SRIC”.

2.- Luego se aborda el marco normativo general del FONAT y de los Sistemas de Riego Individuales o Comunitarios (SRIC), señalando que con base en el artículo 16 de la Ley 41 de 1993, modificado por la Ley 1955 de 2019, el FONAT fue creado con el objetivo de *“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”*. Dicho instrumento, se aduce, fue actualizado por el Decreto 1071 de 2015, en cuyo artículo 2.14.1.7.10 *“establece los contenidos mínimos que debe desarrollar el Reglamento del FONAT, aprobado por el Consejo Directivo de la ADR, entre los que se encuentra expresamente “El modelo operativo de acceso a los recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) por parte de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que requieran recursos del Fondo”*”. Con base en este habilitación el representante legal del FONAT expidió el Manual de Procedimiento Operativo, en donde se describe los requisitos exigibles a los postulantes de proyectos SRIC, con base en la Resolución 132 de 2021.

3.- Así mismo, se determina que el artículo 36 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *“habilitó expresamente la financiación con recursos del FONAT de la estructuración y ejecución de Sistemas de Riego Individuales o Comunitarios, en el marco del programa PIDAR, ampliando el universo de beneficiarios del Fondo más allá de los distritos de adecuación de tierras tradicionales”*.

4.- Ahora bien, sobre los beneficiarios del FONAT y la definición del pequeño productos y del pequeño productor de ingresos bajos, el Memorando de la Vicepresidencia de Integración Productiva señala lo contenido en el artículo 2.14.1.7.7 del Decreto 1071 de 2015, adicionado por el artículo 5º del Decreto 279 de 2022.

5.- Se considera que cuando se trata de proyectos SRIC, el reglamento del FONAR, como el numeral 3.3.2.1.1 del Manual MA-ADT.002 V03 *“restringen la condición de beneficiario a los pequeños productores o pequeños productores de ingresos bajos, categorías que la reglamentación define a partir de umbrales objetivos de ingresos brutos anuales y activos totales, expresados en Unidades de Valor Básico – UVB, adoptados de la clasificación de FINAGRO”*.

6.- A juicio de la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural, la verificación de cumplimiento de los umbrales económicos es “el

aspecto sobre el cual la reglamentación resulta parca en mecanismos institucionales de acreditación”, lo que sustenta en que “durante el desarrollo operativo de los proyectos se ha evidenciado que la reglamentación vigente contempla pocos mecanismos documentales o procedimentales mediante los cuales deba acreditarse dicha condición socioeconómica por parte de los potenciales beneficiarios”.

7.- De esta manera el reglamento FONAT y el Manual de Procedimiento Operativo MA-ADT-002 V03 exige que la persona natural debe presentar la declaración juramentada acorde con el formato determinado por el ente estructurador; en tanto que la persona jurídica debe presentar una certificación expedida por un contador público; con relación a las comunidades étnicas exige la certificación de la autoridad competente tradicional indígena o del Consejo Comunitario.

8.- Para la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural la disparidad *“de mecanismos entre las distintas categorías de postulantes (...) refuerza la necesidad de un pronunciamiento que unifique o precise los criterios de acreditación aplicables a la generalidad de los proyectos SRIC”.*

9.- De otra parte, sobre el marco constitucional y legal aplicable para la verificación de la información personal y tributaria de los potenciales beneficiarios, considera que está comprendido por el artículo 15 de la Constitución Política, la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1074 de 2015, de modo que *“cualquier mecanismo de verificación institucional que implique el acceso o el cruce de información tributaria administrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, con el propósito de constatar los ingresos brutos y los activos totales de los potenciales beneficiarios del FONAT, debe observar los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y acceso y circulación restringida previstos en el artículo 4 de la Ley 1581 de 2012, así como contar, cuando corresponda, con las autorizaciones, convenios interinstitucionales de intercambio de información o habilitaciones legales expresas a que haya lugar”.*

10.- Sobre el debido proceso y el principio de legalidad en la exigencia de requisitos administrativos, la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural sustentada en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) considera que la *“ausencia de un mecanismo reglado y homogéneo para la verificación de la condición de pequeño productor o pequeño productor de ingresos bajos podría generar tratamientos diferenciados no justificados entre los postulantes a los proyectos SRIC, en desmedro del principio de igualdad y de la seguridad jurídica que debe regir la actuación de la Agencia, así como de las facultades de control y vigilancia de los órganos competentes”.*

11.- La Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural ha identificado una problemática operativa derivada de la exigencia de autenticación de las firmas de las declaraciones juramentadas porque *“los potenciales beneficiarios no cuenta con la capacidad económica o la disposición para asumir los costos adicionales”* de estos trámites, lo que genera las siguientes dificultades: *“- Costos de autenticación notarial que resultan desproporcionados frente a la condición socioeconómica de la población objetivo del FONAT”; “- Dificultades en la validación de los soportes exigidos durante el proceso de viabilización de los proyectos SRIC”; - “Aplicación no homogénea de los criterios institucionales para la acreditación de la condición de pequeño productor entre las distintas Unidades Técnicas Territoriales”; - “Disparidad frente al mecanismo de certificación por autoridad competente previsto para comunidades étnicas, que no exige autenticación notarial”; y – “Riesgo de observaciones por parte de los órganos de control ante la falta de un procedimiento reglado y verificable de acreditación socioeconómica”.*

12.- Para enfrentar estas problemáticas, la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural, tiene conocimiento *“que otros procesos adelantados al interior de la Agencia, particularmente en el marco de otras líneas de intervención y de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural -PIDAR, contemplan mecanismos de validación mediante el cruce o validación de información con bases de datos oficiales, incluyendo información tributaria administrada por la DIAN, con el propósito de verificar las condiciones económicas de los potenciales beneficiarios, sin necesidad de recurrir a la autenticación notarial de las declaraciones”.*

13.- Todo lo anterior argumentado, para la Vicepresidencia de Integración Productiva justifica la solicitud del concepto *“considerando la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica, la estandarización de criterios institucionales, el respeto por el régimen de protección de datos personales y la adecuada estructuración y viabilización de los proyectos financiados o cofinanciados con recursos del FONAT, se considera pertinente solicitar concepto jurídico sobre la viabilidad normativa y competencial para la implementación de mecanismos institucionales de acreditación y verificación de la condición de pequeño productos y pequeño productos de ingresos bajos”.*

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGULATORIOS QUE SIRVEN DE SUSTENTO AL CONCEPTO

Los fundamentos constitucionales sobre los que se sustenta el concepto solicitado se encuentran en los artículos 15, 29, 189, 209 y 228 de la Constitución Política. El artículo 15 de la Carta Política consagra el derecho fundamental a la intimidad personal, familiar y al buen nombre (integrador del habeas data), en cuya consagración se establece como obligación prima facie que en la “recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”.

La sentencia T-146 de 2024 se aproxima a la cuestión objeto del concepto, cuando al pronunciarse sobre la etapa de vinculación al PNIS señala que *“esta Corporación considera que la vulneración al principio de publicidad y, en consecuencia, al debido proceso de las familias agenciadas permaneció en el tiempo, pues estas no han recibido copia de los documentos en relación con sus núcleos familiares, según su tipo de vinculación – cultivadores, agricultores no cultivadores y recolectores -. Por consiguiente, no tienen un documento que les informe con certeza las condiciones que deben cumplir y los compromisos correlativos del Gobierno Nacional. Por lo anterior, la Sala ordenará a la ART que, con la supervisión del Ministerio Público, coordine la entrega de las copias de los formularios de vinculación individual a cada familia del municipio de Miraflores que suscribió este tipo de instrumentos. La ART deberá asegurar en todo momento la protección del derecho al habeas data de las personas firmantes de los formularios de vinculación individual, por lo que no podrá entregar copias de estos formularios a personas que no sean las titulares de la información incorporada en cada documento o sus causahabientes. Para cumplir esta orden, la ART podrá emplear medios digitales o electrónicos, con enfoque diferencial, según la situación de conectividad de las personas beneficiarias”*.

Al delimitar el núcleo esencial del derecho al habeas data la Corte Constitucional en la sentencia SU-139 de 2021 fija los siguientes criterios jurisprudenciales:

“1) es claro que existe un nexo inquebrantable entre el titular de la información y el dato personal, y que de tal vínculo se deriva la posibilidad de que el sujeto pueda solicitar al administrador de la base de datos el acceso, rectificación, actualización, exclusión y certificación de la información; 2) es evidente que el titular del dato puede limitar las posibilidades de divulgación y publicación del mismo; y, 3) en ejercicio de la autodeterminación informática, es patente que el titular también está facultado para exigir que el administrador de las bases de datos personales efectúe su labor con sujeción a estrictos límites constitucionales.

(...)

La Corte ha sostenido que el dato personal se caracteriza por: “i) estar referido a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permitir identificar a

la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación.”

(...)

El habeas data es un derecho fundamental autónomo, que busca proteger el dato personal, en tanto información que tiene la posibilidad de asociar un determinado contenido a una persona natural en concreto, cuyo ámbito de acción es el proceso en virtud del cual un particular o una entidad adquiere la potestad de captar, administrar y divulgar tales datos. Igualmente, debe destacar que estas dos dimensiones están íntimamente relacionadas con el núcleo esencial del derecho, el cual, a la luz de la Sentencia C-540 de 2012, se compone de los siguientes contenidos mínimos: 1) el derecho de las personas a conocer (acceder) a la información que sobre ellas está recogida en las bases de datos; 2) el derecho a incluir nuevos datos con el fin de que se provea una imagen completa del titular; 3) el derecho a actualizar la información; 4) el derecho a que la información contenida en las bases de datos sea corregida; y, 5) el derecho a excluir información de una base de datos (salvo las excepciones previstas en las normas)”.

En tanto, que en la sentencia T-236 de 2025 la Corte Constitucional considera lo siguiente como criterio jurisprudencial sobre el alcance del derecho fundamental al habeas data:

“(...) el derecho al habeas data comprende un conjunto de prerrogativas para el titular de datos personales en cuanto al manejo de su información (conocer, acceder, incluir, corregir, excluir o restringir el acceso a su información). La ley diferencia entre distintos tipos de datos personales, clasificándolos como públicos, semiprivados, privados y sensibles de acuerdo con grado de vinculación que tienen con la intimidad del titular y el correspondiente el grado de protección que reciben en cuanto a su tratamiento. En principio, el tratamiento de datos semiprivados requiere la autorización del titular. Sin embargo, esto debe ser ponderado con aspectos tales como el interés público de la información, las características del titular y la calidad de quien solicita la información. Por su parte, los datos sensibles son los que afectan la intimidad del titular o pueden dar lugar a discriminación en su contra, por lo que su tratamiento requiere autorización del titular”.

El Consejo de Estado en la sentencia de la Sección Primera de 26 de mayo de 2011¹ sostiene que “del artículo 15 constitucional no se desprende un solo derecho fundamental, sino que del que se proyectan al menos tres perspectivas diferentes, esto es, el derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre y el derecho al habeas data, lo cual influye en el ámbito de protección que conlleva cada uno. En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que “...A partir de la sentencia T-552/97, la jurisprudencia de la Corte deslindó como dos derechos autónomos estos dos conceptos, para concluir entonces que el artículo 15 de la Carta consagra en su texto tres derechos constitucionales diferenciados: el derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre, y el derecho al habeas data” En consecuencia, ha estimado que la vulneración de uno de ellos no implica necesariamente la vulneración del otro. De acuerdo con lo anterior, la protección de cada uno de los derechos difiere notablemente y por ello el estudio constitucional sobre su vulneración guarda características diferentes. Por ello en las providencias SU-082/95 y T-176/95 se estableció lo siguiente sobre el habeas data: “El contenido del habeas data se manifiesta por tres facultades concretas (...): a) El derecho a conocer las informaciones que a [las personas] se refieren; b) El derecho a actualizar tales informaciones, es decir, a ponerlas al día, agregándoles los hechos nuevos; c) El derecho a rectificar las informaciones que no correspondan a la verdad.” (Sentencia SU-082/95 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía) Para que exista una vulneración del derecho al habeas data, la información contenida en el archivo debe haber sido recogida de manera ilegal, sin el consentimiento del titular del dato (i), ser errónea (ii) o recaer sobre aspectos íntimos de la vida de su titular no susceptibles de ser conocidos públicamente (iii).” (Sentencia T-176/95 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) El derecho al habeas data es, entonces, un derecho claramente diferenciado del derecho a la intimidad, cuyo núcleo esencial está integrado por el derecho a la autodeterminación informativa que implica, como lo reconoce el artículo 15 de la Carta Fundamental, la facultad que tienen todas las personas de “conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.” Siguiendo con la citada línea jurisprudencial la Corte reiteró en la sentencia la citada sentencia T-787/04, sobre el derecho a la intimidad que al ser diferente al Habeas Data este contiene cinco principios que lo sustentan: “El principio de libertad, según el cual, los datos personales de un individuo, sólo pueden ser registrados o divulgados con el consentimiento libre, previo, expreso o tácito del titular, a menos que el ordenamiento jurídico le imponga la obligación de relevar dicha información, en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo. En este contexto, la obtención y divulgación de datos personales, sin la

¹ Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia de 26 de mayo de 2011, radicación 25000-23-15-000-2011-00548.

previa autorización del titular o en ausencia de un claro y preciso mandato legal, se consideran ilícitas. El principio de finalidad, el cual se expresa en la exigencia de someter la recopilación y divulgación de datos, a la realización de una finalidad constitucionalmente legítima, lo que impide obligar a los ciudadanos a revelar datos íntimos su vida personal, sin un soporte en el Texto Constitucional que, por ejemplo, legitime la cesión de parte de su interioridad en beneficio de la comunidad. (...) De conformidad con el principio de necesidad, la información personal que deba ser objeto de divulgación, se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación. Así, queda prohibido el registro y la divulgación de datos que excedan el fin constitucionalmente legítimo. Adicionalmente, el principio de veracidad, exige que los datos personales que se puedan divulgar correspondan a situaciones reales y, por lo mismo, se encuentra prohibida la divulgación de datos falsos o erróneos. Por último, el principio de integridad, según el cual, la información que sea objeto de divulgación debe suministrarse de manera completa, impidiendo que se registre y divulgue datos parciales, incompletos o fraccionados. El conjunto integrado de los citados principios, permite no solo garantizar el acceso legítimo a la información personal, sino también la neutralidad en su divulgación y, por ende, asegurar un debido proceso de comunicación”.

El derecho fundamental al habeas data, tiene una inescindible conexión con el derecho al debido proceso, en especial como lo dice la sentencia de la Corte Constitucional T-453 de 2024 según la cual el “*acatamiento del debido proceso no se restringe al ámbito del derecho penal o administrativo disciplinario, sino que se extiende a los procesos que contemplen la potencial imposición de una sanción y se originen en relaciones reguladas por otras ramas del derecho, como lo puede ser la laboral, comercial o civil. Esto en la medida en que la limitación de libertades y derechos no puede proceder de manera arbitraria, sino que debe ajustarse al respeto de las formalidades señaladas previamente y debe dar oportunidad de defensa y contradicción a quien se puede ver afectado por la decisión que unilateralmente adopte una autoridad o contraparte en el marco de una relación contractual*”.

De ahí que ante la ausencia o defecto en la reglamentación de un procedimiento, trámite, requisito o condición y para impedir que se socave el derecho fundamental al debido proceso en su relación con el derecho fundamental al habeas data, se garantiza que la cobertura de ese vacío se haga de tal forma que garantice los principios constitucionales de igualdad y de seguridad jurídica.

Los fundamentos normativos del concepto jurídico se concentran inicialmente en el artículo 16 de la Ley 41 de 1993 con el que se crea el Fondo 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, y defensa contra las inundaciones, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Superior de Adecuación de Tierras. El Fondo funcionará como una cuenta separada en el presupuesto del HIMAT, quien lo manejará y su representante legal será el Director General de dicho instituto”*.

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley 41 de 1993 para el control técnico de los proyectos ninguna *“entidad de financiación otorgará préstamos para adecuación de tierras, ni la autoridad administrativa aprobará una concesión de aguas, cuando el respectivo proyecto no reúna las exigencias técnicas dispuestas en el Manual de Normas Técnicas Básicas, expedido por el Consejo Superior de Adecuación de Tierras”*.

Luego, el Decreto 2364 de 7 de diciembre de 2015, norma con la que se crea la Agencia de Desarrollo Rural, en cuyo artículo 3º se delimita el objeto de dicha entidad pública de *“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”*.

A su vez, el artículo 4º del Decreto 2364 de 2015 determina las siguientes funciones en las que se puede apoyar este concepto: (i) la de 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”* (numeral 1º); (ii) la de 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”* (numeral 3º); (iii) la de 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”* (numeral 11); (iv) la de adelantar *“la gestión contractual para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural financiados y cofinanciados por la Agencia”* (numeral 17); (v) y las *“demás que le asigne la Ley de acuerdo a su naturaleza y objetivos”* (numeral 21).

En su momento, el artículo 259 de la Ley 1955 de 2019 modifica el artículo 16 de la Ley 41 de 1993, de tal manera que mantiene la creación del 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 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”*.

Ahora bien, sirve de sustento también para este concepto el artículo 2.14.1.1.6 del Decreto 1071 de 2015 (adicionado por el artículo 2º del Decreto 279 de 2021) que regula la reglamentación operativa a cargo del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, según el cual dicho organismo *“aprobará dentro del año siguiente a la expedición del presente decreto, los actos que orientarán el funcionamiento y operación del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT), presentados por el Director del Fondo de acuerdo con los lineamientos y directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”*.

Así mismo, sirve de fundamento el artículo 2.14.1.1.8 del Decreto 1071 de 2015 (adicionado por el artículo 2º del Decreto 279 de 2021) que regula los manuales de normas técnicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras y su acceso al FONAT, según el cual los proyectos de adecuación de tierras que se pretendan financiar con recursos del FONAT *“deben formularse y estructurarse de acuerdo con los Manuales de Normas Técnicas Básicas para la Realización de Proyectos de Adecuación de Tierras que se adopten de conformidad con el artículo 2.14.1.7.5. Los Manuales serán aplicados por los Organismos Ejecutores y por las demás entidades públicas y privadas interesadas en desarrollar proyectos de adecuación de tierras que aspiren a optar por recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT)”*.

De igual manera sirve de fundamento el artículo 2.14.1.2.1 del Decreto 1071 de 2015 (modificado por el artículo 3º del Decreto 279 de 2022) que regula los requisitos para acceso a los recursos del FONAT, según el cual las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pretendan acceder a los recursos del FONAT *“deberán cumplir previamente con los requisitos establecidos en el reglamento del FONAT para la financiación o cofinanciación de las inversiones. En todo caso, el reglamento deberá contemplar como mínimo lo establecido en el*

Artículo 2.14.1.7.10 del presente título y el parágrafo del artículo 12 de la Ley 41 de 1993².

Se debe tener en cuenta también el artículo 2.14.1.2.5 del Decreto 1071 de 2015 (modificado por el artículo 3º del Decreto 279 de 2022), según el cual en su inciso 1º establece que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que requieran recursos del FONAT deben presentar, entre otros una *“certificación expedida por el Organismo Ejecutor en la que se haga constar que se cumple con los requisitos establecidos en el reglamento del Fondo”*.

En similar sentido, se debe tener en cuenta el artículo 2.4.1.7.1 del Decreto 1071 de 2015 (modificado por el artículo 4º del Decreto 279 de 2022) según el cual el FONAT es *“una unidad administrativa de financiamiento del Subsector de Adecuación de Tierras, cuyo objetivo es financiar los estudios, diseños y la 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. El FONAT funcionará como una cuenta separada especial sin personería jurídica en el presupuesto de la Agencia de Desarrollo Rural”*.

Según el inciso 3º del artículo 2.14.1.7.3 del Decreto 1071 de 2015 (modificado por el artículo 4º del Decreto 279 de 2022), la *“administración y dirección del FONAT deberá dar aplicación a la política de adecuación de tierras del sector agropecuario y desarrollo rural, conforme con los lineamientos de política y prioridades sectoriales que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como las directrices que para el efecto pueda establecer el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural”*. En el parágrafo del mencionado artículo se señala que en *“el manejo del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras -FONAT, su representante legal contará con el apoyo administrativo de las dependencias de la Agencia de Desarrollo Rural”*.

Dentro de las atribuciones del representante legal del FONAT consagradas en el artículo 2.14.1.7.5 (modificado por el artículo 4º del Decreto 279 de 2022) se encuentra la de *“Estudiar y recomendar al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural modificaciones que requiera la regulación del FONAT”* (numeral 8º). Así como la de presentar *“para aprobación del Consejo Directivo de la ADR el reglamento del FONAT y las modificaciones que este requiera para el adecuado funcionamiento del*

² Ley 41 de 1993. Artículo 12. (...) Parágrafo: *“Para la selección de los proyectos prioritarios para su ejecución se utilizarán, entre otros, los siguientes criterios: 1. Grado de interés de las comunidades en la ejecución del proyecto. 2. Rentabilidad social del proyecto. 3. Localización estratégica de los proyectos respecto a los puertos de exportación, medianos y grandes centros de consumo. 4. Índice de concentración de pequeños y medianos propietarios”*.

Fondo” (numeral 12). De igual manera, tiene asignada la función de expedir “el Reglamento y el Procedimiento Operativo del FONAT y adoptar los Manuales de Normas Técnicas Básicas para la Realización de Proyectos de Adecuación de Tierras que requiera el FONAT” (numeral 13).

Con relación a los beneficiarios del FONAT el artículo 2.14.1.7.7 del Decreto 1071 de 2015 (adicionado por el artículo 5 del Decreto 279 de 2022) determinade manera abierta que podrán ser productores agropecuarios organizados como Asociaciones de Usuarios o como grupo de potenciales beneficiarios, según los términos de la Ley 41 de 1993 o de la normativa que la modifique.

El artículo 2.14.1.7.10 del Decreto 1071 de 2015 (modificado por el artículo 4º del Decreto 279 de 2022) determina que el FONAT contará con reglamento aprobado por el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, en el que entre otras cosas se deberá contemplar el *“modelo operativo de acceso a los recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras -FONAT por parte de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que requieran recursos del Fondo”* (numeral 4º).

En tanto que el artículo 2.14.1.7.11 del Decreto 1071 de 2015 (adicionado por el artículo 5º del Decreto 279 de 2022), determina que el FONAT *“contará con un Procedimiento Operativo, expedido por el representante legal del Fondo, donde se describan todos los procesos operativos que deben realizar las diferentes dependencias de la Agencia de Desarrollo Rural para la correcta operación del Fondo, así como los procesos administrativos, financieros y contables, y los demás que sean necesarios para el normal funcionamiento del mismo”*.

El artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), en su inciso 2º establece que se *“podrán financiar con recursos del FONAT proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa PIDAR que contemplen las etapas de pre-inversión e inversión, así como la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR. El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes”*.

El Reglamento del FONAT en su versión de mayo de 2025 en el numeral 1.5 de las “Definiciones”, establece dos definiciones así: (i) la de pequeño productor como *“la persona natural “con ingresos brutos anuales mayores a cinco mil trescientos dos Unidades de Valor Básico (5.302 UVB) y hasta catorce mil ochocientos cuarenta y cuatro Unidades de Valor Básico (14.844 UVB), y que además cuente con activos*

totales no mayores a cuarenta y siete mil setecientos catorce Unidades de Valor Básico (47.714 UVB)” Para productores beneficiarios de programas de Reforma Agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de los activos totales. También se consideran como pequeños productores las personas jurídicas a que hace referencia el artículo 1º del Decreto 312 de 1991, modificado por el Decreto 780 de 2011 (asociaciones, agremiaciones, cooperativas o cualquier clase de asociación de productores), siempre y cuando todos sus miembros clasifiquen individualmente como pequeños productores”; y (ii) a su vez, el mencionado Reglamento define al “Pequeño Productor de ingresos bajos” como la “persona natural, incluidas las pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, con “ingresos brutos anuales hasta de cinco mil trescientos dos Unidades de Valor Básico (5.302 UVB) y que además no cuente con activos totales superiores a cuarenta y siete mil setecientos catorce Unidades de Valor Básico (47.714 UVB)”.

Como lo dice el memorando de la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia el Reglamento en su versión de 2025 consagra los requisitos de los postulantes como persona natural y persona jurídica en los numerales 3.3.2.1.1 y 3.2.1.2, con especial referencia del inciso 21 del primer numeral según el cual se *“entenderá por pequeño productor para los Sistemas de Riego Individuales o Comunitarios, la persona natural con ingresos brutos anuales mayores a cinco mil trescientos dos unidades de valor básico (5.302 UVB) y hasta catorce mil ochocientos cuarenta y cuatro unidades de valor básico (14.844 UVB), y que además cuente con activos totales no mayores a cuarenta y siete mil setecientos catorce unidades de calor básico (47.714 UVB). Los pequeños productores de ingresos bajos son aquellas personas naturales, incluidas las pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, con ingresos brutos anuales hasta de cinco mil trescientos dos unidades de valor básico (5.302 UVB), y que además cuente con activos totales no mayores a cuarenta y siete mil setecientos catorce unidades de valor básico (47.714 UVB) (...) Para persona natural, presentar declaración juramentada acorde con el formato establecido por el ente estructurador donde declare ser pequeño productor”.*

Para persona jurídica el numeral 3.2.1.2 determina que se deberá *“presentar certificación emitida por contador público para acreditar su patrimonio, y sus miembros postulantes como personas naturales, deben presentar declaración juramentada acorde con el formato establecido por el ente estructurador donde declaren ser pequeños productores o pequeños productores de ingresos bajos”.*

En cambio, con relación a las comunidades étnicas el numeral 3..3.2.1.3 del Reglamento del FONAT en su versión de 2025, señala que deberán presentar

“certificado de la autoridad tradicional de la comunidad indígena o de la autoridad del Consejo Comunitario o certificado de autorreconocimiento del Ministerio del Interior y certificado de pequeño productor expedido por la autoridad competente”.

Por otra parte, en el “Manual del Procedimiento Operativo” del FONAT (MA-ADT-002, en su versión de abril de 2026 (03), en el numeral 4º se define al pequeño productor y al pequeño producto de ingresos bajos, para luego señalar en el 2º inciso del numeral 5.4.7.2 que para *“definir la caracterización de pequeño productor y pequeño productor postulante o grupo de postulantes debe certificar su condición bajo declaración juramentada o por medio de la entidad competente que avale esta condición. Además, se debe considerar la información anexa entregada en la actividad 7 Acreditar condición de postulante”.*

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Con base en el contexto planteado por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural y en los fundamentos constitucionales, legales y normativos se plantean seis (6) cuestiones que comprenden el problema jurídico y la consulta:

- “1. ¿Tiene la Agencia de Desarrollo Rural competencia para certificar o validar institucionalmente la condición de pequeño productor o pequeño productor de ingresos bajos, para efectos de los proyectos financiados o cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras -FONAT?.*
- 2. ¿Resulta jurídicamente viable utilizar mecanismos de verificación mediante el cruce o validación de información tributaria y financiera disponible a través de entidades oficiales, particularmente la información asociada a la DIAN, con el propósito de verificar los ingresos brutos y los activos de los potenciales beneficiarios, y qué requisitos exige en tal caso el régimen de protección de datos personales?*
- 3. ¿Es jurídicamente procedente adoptar, como referencia metodológica o documental, los mecanismos utilizados en los proyectos PIDAR para la acreditación de beneficiarios, mientras se adopta un lineamiento específico para el FONAT?*
- 4. ¿Qué tipo de soporte documental mínimo debería exigir la ADR para garantizar la trazabilidad, la transparencia, el debido proceso y la adecuada verificación de requisitos frente a los órganos de control?*
- 5. ¿Se requiere la expedición de lineamientos internos, actos administrativos o protocolos institucionales para formalizar el mecanismo de acreditación y verificación de la condición de pequeño productor y pequeño productor de ingresos bajos en el marco de los proyectos SRIC?*

6. *¿Es procedente unificar los mecanismos de acreditación aplicables a personas naturales, personas jurídicas y comunidades étnicas postulantes a proyectos SRIC, dada la disparidad actualmente identificada entre estas categorías?"*

IV. 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 no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

De conformidad con lo anterior, 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 consecuencia, 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.

V. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Con el propósito de resolver los interrogantes que comprenden el problema jurídico, se describen todos los fundamentos normativos que sirven de sustento a las respuestas, desde los constitucionales, legales y reglamentarios.

5.1.- Normas constitucionales

Artículo 6: Establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, así como por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Esta disposición resulta relevante para el caso objeto de estudio, en la medida en que impone a las autoridades observar sus competencias, facultades y atribuciones y ejercerlas de tal manera que sean acordes con la Constitución y las leyes vigentes.

Artículo 13: Establece el principio – derecho a la igualdad, determinado que el “*Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”..

Artículo 15: Dispone una triple dimensión de derechos a la intimidad personal y familiar, al buen nombre y al habeas data, sobre el conocimiento, tratamiento y disposición de las informaciones que se recojan de las personas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas o privadas.

Artículo 29: Consagra como máxima garantía el derecho al debido proceso, en el que se deberá inspirar todo procedimiento, trámite o actuación administrativa.

Artículo 121: Dispone que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Para el caso objeto de análisis, esta norma constituye un fundamento directo del principio de legalidad administrativa, y resulta aplicable al caso.

Artículo 209: Dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Esta norma resulta relevante porque fija los principios que orientan el ejercicio de la función administrativa y que operan como límites materiales a la discrecionalidad del nominador.

5.2.- Normas Legales

Ley 41 de 1993 “Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones”. El artículo 16 crea el FONAT como unidad administrativa destinada a financiar el Subsector de Adecuación de Tierras, con el objetivo de financiar los estudios, diseños y construcción de las obras de riego, avenamiento y defensa contra inundaciones. En tanto que el artículo 19 regula el control técnico de los proyectos.

Ley 1581 de 2012. Regula la protección de datos personales. Para el caso del concepto es importante que se tenga en cuenta los principios establecidos en el

artículo 4º de legalidad para el tratamiento de los datos; de finalidad; de libertad; de veracidad o calidad; de transparencia; de acceso y circulación restringida; de seguridad y de confidencialidad. Así mismo, se debe observar los derechos de los titulares, consagrados en el artículo 8º y la autorización del titular de los datos del artículo 9º. Finalmente, se debe respetar los deberes de los responsables del tratamiento consagrado en el artículo 17.

Decreto 2364 de 2015 con el que se crea la Agencia de Desarrollo Rural. El artículo 3º delimita el objeto de la Agencia, en tanto que el artículo 4º fija dentro de sus funciones: (i) la de 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”* (numeral 1º); (ii) la de 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”* (numeral 3º); (iii) la de 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”* (numeral 11); (iv) la de adelantar *“la gestión contractual para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural financiados y cofinanciados por la Agencia”* (numeral 17); (v) y las *“demás que le asigne la Ley de acuerdo a su naturaleza y objetivos”* (numeral 21).

Ley 1955 de 2019. Modifica el artículo 16 de la Ley 41 de 1993, de tal manera que mantiene la creación del 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 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”*.

Decreto 1071 de 2015 (modificado por el artículo 3º del Decreto 279 de 2022). Regula los requisitos para acceso a los recursos del FONAT, según el cual las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pretendan acceder a los recursos del FONAT.

Ley 2294 de 2023 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026). En su inciso 2º establece que se *“podrán financiar con recursos del FONAT proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa PIDAR que contemplen las etapas de pre-inversión e inversión, así como la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR. El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes”*.

5.3.- Reglamentos y Manuales.

Reglamento del FONAT en su versión de mayo de 2025. Regula condiciones y exigencias para la postulación de los pequeños productores y de los pequeños productores de bajos ingresos como postulantes a los recursos de financiación o cofinanciación del FONAT.

Manual del Procedimiento Operativo” del FONAT (MA-ADT-002), en su versión de abril de 2026 (03). define al pequeño productor y al pequeño producto de ingresos bajos, para luego señalar en el 2º inciso del numeral 5.4.7.2 que para *“definir la caracterización de pequeño productor y pequeño productor postulante o grupo de postulantes debe certificar su condición bajo declaración juramentada o por medio de la entidad competente que avale esta condición. Además, se debe considerar la información anexa entregada en la actividad 7 Acreditar condición de postulante”*.

Reglamento PIDAR de 2023. En el que existe la articulación y la asociación entre los proyectos PIDAR y los que puedan ser financiados o cofinanciados por el FONAT.

VI. FORMULACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL CUESTIONARIO DE CONSULTA

Con base en los aspectos fácticos, normativos y los documentos ofrecidos para analizar lo solicitado, se plantea las siguientes respuestas a los interrogantes que comprenden el problema jurídico.

1.¿ Tiene la Agencia de Desarrollo Rural competencia para certificar o validar institucionalmente la condición de pequeño productor o pequeño productor de ingresos bajos, para efectos de los proyectos financiados o cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras -FONAT?.

La normativa constitucional, la legislación y la reglamentación vigente permite considerar que a la Agencia de Desarrollo Rural no le fue expresamente atribuida en el artículo 4º del Decreto 2364 de 2015 la facultad, atribución o función de certificar la condición de pequeño productor o pequeño productor de ingresos bajos. Se trata de una atribución que ha venido ejerciendo en el caso del pequeño productor las Secretarías Departamentales o Municipales, pero en caso de acceder a esto, puede diligenciarse dicha certificación ante los administradores de las contribuciones parafiscales (v.gr., los fondos como algodónero o arrocerero), y en defecto de los anteriores se puede gestionar ante el ICA, conforme con el certificado de registro del predio.

Para la validación institucional de la condición de pequeño productor o pequeño productor de ingresos bajos, para efectos de los proyectos financiados o cofinanciados con recursos del FONAT, se tiene que en el orden nacional es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quien centraliza el registro. Para el caso de las compras públicas locales, según lo regulado por la Ley 2046 de 2020 la validación la realiza o bien las alcaldías municipales o las Secretarías de Agricultura Departamentales, cuyo criterio es de orden económico financiero, según las Unidades de Valor Básico definidas.

En la Ley 41 de 1993, en el Decreto 2364 de 2015, en la Ley 1955 de 2019, en el Decreto 1071 de 2015, en el Decreto 279 de 2022 y en la Ley 2294 de 2023, no se contiene una regulación específica y expresa sobre la certificación o validación de la condición de pequeño productor o pequeño productor de ingresos bajos para efectos de ser postulantes a proyectos financiados o cofinanciados con recursos del FONAT.

Eso implica que en el trámite, procedimiento y actuaciones que se adelante para la postulación de los pequeños productores o pequeños productores de ingresos bajos, se debe remitir a la aplicación de las competencias residuales señaladas con anterioridad, por lo que la Agencia debe verificar qué se certifica y por quién, así como quién hace la validación y respecto de qué condición, porque en ejercicio de la buena fe y de la buena administración, confía en que el ejercicio realizado por otras entidades y sujetos, se ajusta a la condición que permita postularse para acceder a la financiación o cofinanciación de los recursos del FONAT.

2. ¿Resulta jurídicamente viable utilizar mecanismos de verificación mediante el cruce o validación de información tributaria y financiera disponible a través de entidades oficiales, particularmente la información asociada a la DIAN, con el propósito de verificar los ingresos brutos y los activos de los potenciales

beneficiarios, y qué requisitos exige en tal caso el régimen de protección de datos personales?

Dentro del proceso de postulación para acceder a la financiación o a la cofinanciación con recursos del FONAT es jurídicamente viable que se utilice mecanismos de verificación que signifique el cruce o validación de la información tributaria o financiera a través de otras entidades públicas, como por ejemplo la DIAN, en especial para establecer los ingresos brutos y los activos de los potenciales beneficiarios.

Como no se trata de una simple consulta a las bases de datos y a los archivos de otras entidades públicas, ni de un mero ejercicio de colaboración armónica entre entidades públicas por virtud del artículo 113 de la Constitución Política, la utilización de mecanismos de verificación mediante el cruce y validación de información tributaria y financiera se debe atemperar a las exigencias del artículo 15 constitucional y de la Ley 1581 de 2012, de modo que (i) para la recolección y cruce de los datos, la entidad deberá obtener la autorización previa, libre y expresa del titular; (ii) dichos datos solo podrán utilizarse para la finalidad específica para los que fueron recolectados y no podrán reutilizarse para fines comerciales, o de otra naturaleza, sin que se cuente con un nuevo consentimiento expreso de su titular; (iii) si el cruce o validación de información significa la extracción de información de entidades financieras o bancarias, los titulares deben haber autorizado previamente a dichas entidades, para que sea compartida con terceros; y (iv) en todo caso la entidad que realice el cruce o validación de la información deberá garantizar la seguridad de la información, para evitar el acceso, adulteración o pérdida.

3. ¿Es jurídicamente procedente adoptar, como referencia metodológica o documental, los mecanismos utilizados en los proyectos PIDAR para la acreditación de beneficiarios, mientras se adopta un lineamiento específico para el FONAT?

Es jurídicamente procedente adoptar, como referencia metodológica documental, los mecanismos utilizados en los proyectos PIDAR para la acreditación de beneficiarios, en tanto se adopte un lineamiento específico para el FONAT.

En el ordenamiento jurídico administrativo colombiano, la utilización de los mecanismos, instrumentos y documentación de los PIDAR (como se señala en su reglamento en su versión de 2023) como referencia supletoria por parte de la Agencia es válida, en tanto se expide el lineamiento específico y expreso para el FONAT. Se trata de la aplicación de la denominada herramienta de *integración normativa* y de la aplicación del principio de eficacia, que permite colmar los vacíos operativos e impedir la parálisis institucional.

Es más, revisado el Reglamento PIDAR se encuentra que está concebida y autorizada la concurrencia entre proyectos con la financiación o cofinanciación del FONAT. Por ejemplo, en el inciso 2º del numeral 7.3 del Reglamento PIDAR se determina que en *“evento en que, con ocasión de la estructuración y ejecución de un PIDAR, sea necesaria la construcción, ampliación, rehabilitación, complementación, y/o modernización de distritos de adecuación de tierras, incluyendo las obras extra prediales y prediales, estas intervenciones ingresarán a la ruta de atención del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras -FONAT en el marco de la Ley 41 de 1993, bajo los requisitos establecidos por dicho fondo para su financiación y ejecución”*.

En tanto que en el inciso 3º numeral 7.3 del Reglamento PIDAR se concibe y autoriza la concurrencia, señalando que en *“el evento en que se presente un PIDAR asociado a un proyecto de adecuación de tierras, que cuente con financiación o cofinanciación a través del FONAT, podrá priorizarse para iniciar etapa de prefactibilidad a través de la ruta PIDAR, con el fin de articular la oferta institucional en el territorio”*.

Se trata de una clara expresión de la articulación de la oferta institucional, que ante el vacío que existe en la legislación vigente, así como en el Reglamento del FONAT y en el Manual de Procedimiento Operativo del FONAT, permite que se colme con el apoyo de las rutas metodológicas para la verificación y acreditación de los beneficiarios, que en este caso corresponde a la condición de los pequeños productores o pequeños productores de ingresos bajos.

Como hasta la fecha la reglamentación y regulación vigente del FONAT no determina las condiciones para la verificación de la condición de pequeños productores o pequeños productores de ingresos bajos, y no se ha expedido una resolución que actualice, modifique o integre esto, la Agencia para garantizar la continuidad del servicio público, está habilitada para aplicar los lineamientos afines para la acreditación de los beneficiarios, su elegibilidad y la priorización cuando se postulan para acceder a la financiación o cofinanciación con recursos del FONAT.

4. ¿Qué tipo de soporte documental mínimo debería exigir la ADR para garantizar la trazabilidad, la transparencia, el debido proceso y la adecuada verificación de requisitos frente a los órganos de control?

Como la Agencia por virtud del vacío normativo, reglamentario y regulatorio del FONAT está habilitada para utilizar la ruta metodológica del PIDAR (según su reglamento), el soporte documental a exigir sería el que se determina dentro de los

requisitos habilitantes y los anexos técnicos, para lo que podrá establecer al menos cuatro fases que permitan a los entes de control validar la trazabilidad, transparencia, debido proceso y verificación de lo exigido.

En la fase jurídica y de habilitación, el soporte documental estará comprendido por las certificaciones de la condición de pequeño productor o pequeño productor de ingresos bajos, los certificados de existencia y representación legal, los estados financieros, el RUT, las actas de constitución y las autorizaciones estatutarias de las organizaciones, entre otros.

En la fase técnica se debe tener como soporte documental los estudios de viabilidad, la matriz de financiación o de cofinanciación, los permisos, autorizaciones licencias exigidas por las autoridades ambientales o sectoriales.

En la fase financiera el soporte documental comprende el presupuesto detallado, las cotizaciones formales, los soportes de contrapartida y los documentos de compromiso de cofinanciación.

En la fase de ejecución se debe comprender como soportes documentales las actas de inicio, los informes técnicos de avance técnico y financiero, los reportes de interventoría y supervisión y los contables.

5. ¿Se requiere la expedición de lineamientos internos, actos administrativos o protocolos institucionales para formalizar el mecanismo de acreditación y verificación de la condición de pequeño productor y pequeño productor de ingresos bajos en el marco de los proyectos SRIC?

La respuesta es afirmativa, pero debe distinguirse el instrumento que se utilice por sus efectos y finalidades. Si lo que se pretende es reglamentar o regular los mecanismos, instrumentos o herramientas para la formalización de la acreditación, esto podrá hacerse por medio de actos administrativos reglamentarios o reguladores, en los términos del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política y de las atribuciones del artículo 4º del Decreto 2364 de 2015, con la finalidad de garantizar que se colme el vacío en la normativa del FONAT sobre la postulación y el acceso a los beneficios de los pequeños productores y de los pequeños productores de ingresos bajos. Esta reglamentación puede establecer definición, criterios y metodologías para la acreditación que puedan ser desarrollados mediante instrumentos reglamentarios mediante la elaboración de lineamientos y de protocolos.

Tanto los lineamientos, como los protocolos, deben garantizar que los mecanismos de acreditación y verificación permitan la postulación de los pequeños productores y de los pequeños productores de ingreso bajos a la financiación o cofinanciación con recursos del FONAT, de manera que se determine con claridad los umbrales de elegibilidad y las entidades competentes a las que se encargue la expedición de las certificaciones de la condición. En estos lineamientos y protocolos se deberá procurar la estandarización de las exigencias de verificación, como por ejemplo con la creación de plantillas unificadas de registro, de autodeclaración o de actas de verificación.

6. ¿Es procedente unificar los mecanismos de acreditación aplicables a personas naturales, personas jurídicas y comunidades étnicas postulantes a proyectos SRIC, dada la disparidad actualmente identificada entre estas categorías?”

No es recomendable, ni procedente unificar los requisitos de acreditación. En especial, por la naturaleza de las comunidades étnicas y de los derechos fundamentales que les reconoce la Constitución Política, pueden reclamar una vulneración a las reglas de acción afirmativa que les protege, lo que significa que se les garantiza un trato, trámite, procedimiento y condiciones diferenciadas, sin que implique una vulneración del principio de igualdad con relación a otras comunidades.

Debe recordarse que las comunidades étnicas son reconocidas en nuestro sistema legal como sujetos de especial protección, por lo que imponerles los mismo requisitos que a otros sujetos, para la acreditación, podría vulnerar los enfoques diferenciales, limitando el acceso a los proyectos, afectando su autonomía sus usos y costumbres.

Lo que sí es procedente es la estandarización de los criterios evaluativos, para permitir que por virtud del principio de transparencia se midan y evalúen los requisitos de tal manera que todos los postulantes cumplan con unos mínimos de viabilidad y de rendición de cuentas, independientemente de su naturaleza. Pero también esto permite que por virtud del criterio de simplicidad, se armonicen los trámites documentales y los tiempos razonables de respuesta, para que a instancias del SRIC exista una mayor agilidad.

En los anteriores términos, esta Oficina Asesora Jurídica da respuesta a la solicitud elevada, dejando expuestas las consideraciones jurídicas pertinentes para la adopción de las decisiones administrativas que correspondan, en estricto

cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y de los principios que rigen la función administrativa.

Cordialmente,

ELIANA TERESA ZAMBRANO ALMANSA

Jefe Oficina Jurídica (E)
Agencia de Desarrollo Rural

Elaboró: Andrés Briceño Lawyer SAS 