

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA
INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN
– PLAN AT
(Vigencias 2022 y 2023)**

**CGR - CDSA No. 01002
JUNIO DE 2024**

**AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO - PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA
INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN
– PLAN AT**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Director de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Directora de Estudios Sectoriales	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor de auditoría	Carlos Mao Salamanca Rosas
Líder de auditoría	Gabriel Alberto Monsalve Díaz
Auditores	María Victoria Bustos García María Camila Cuarán Guerreo Leonor Sánchez Roa Diego Andrés Enríquez Arcos Jairo Armando Domínguez Clavijo Mary Nancy Varela Vigoya Miguel Ángel Ahumada Cervera
Funcionario experto en Responsabilidad Fiscal	Juan Carlos Medrano Sanabria

TABLA DE CONTENIDO

1. PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN – PLAN AT	7
2. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.....	12
3. CARTA DE CONCLUSIONES	16
3.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	18
Objetivo General	18
Objetivos Específicos	18
3.2 FUENTES DE CRITERIO	18
3.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	20
3.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....	21
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	21
Agencia de Desarrollo Rural.....	22
ICA	24
AGROSAVIA	25
3.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	26
Conceptos	26
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	26
Agencia de Desarrollo Rural.....	28
ICA	29
AGROSAVIA	30
3.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS	31
3.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	31
4. OBJETIVOS Y CRITERIOS	33
4.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	33
4.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	34

5. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	37
5.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1..	37
Hallazgo No. 1 – Funciones y competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria-SNIA (A)	37
Hallazgo No. 2 - Acompañamiento en la Planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria – ADR (A).....	50
Hallazgo No. 3 - Acompañamiento técnico para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) – ICA – AGROSAVIA (A) .	58
Hallazgo No. 4 - Convenios celebrados por la Agencia de Desarrollo Rural para el SPEA. Bases de datos - ADR - (A)	65
Hallazgo No. 5 - Expedición del Plan Nacional Integral de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación – MADR – ADR (A)	70
Hallazgo No. 6 – Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria - ADR – MADR (A).....	81
Hallazgo No. 7 – Funciones y competencias de la Agencia de Desarrollo Rural en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria - SNIA – ADR (A)....	92
Hallazgo No. 8 - Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, articulación, coordinación y subsidiariedad. – ADR - (A).....	106
5.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	125
Hallazgo No. 9 – Convenio No. CD-464-2022 del 26/01/2022 Etapa precontractual-Estudios previos-. (A)	125
Hallazgo No. 10 – Convenio No. CD-464-2022 del 26/01/2022 Etapa contractual - Supervisión del Convenio. (A).....	130
Hallazgo No. 11 Convenio 1123-2023 del 3/10/2023. Etapa contractual - Supervisión del Convenio - Cumplimiento de los objetivos del Convenio – ADR (A)	136
Hallazgo No. 12 - Convenio 1123-2023 del 3/10/2023. Etapa contractual - Supervisión del Convenio - Desembolsos – ADR (A).....	143

Hallazgo No. 13 – Convenio 11232023 del 3/10/2023. Etapa contractual – Supervisión - Publicación del proceso contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP. – ADR (A)	152
Hallazgo No. 14 – Desembolso de pago para la ejecución de convenio interadministrativo 1059-2023 – ADR (A)	156
Hallazgo No. 15 – Ejecución Contrato No. 07412022 EPSEA FEGACESAR – ADR (A)	162
Hallazgo No. 16 - Convenio No. 9772023 celebrado entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Universidad del Magdalena. Registro de usuarios del SPEA - ADR (A)	169
Hallazgo No. 17 – Contratación del personal para la prestación del SPEA Convenio 9772023 – Primer Desembolso - ADR (A) (D)	173
Hallazgo No. 18 – Formación y capacitación de extensionistas Convenio 9772023 – ADR (A) (D)	181
Hallazgo No. 19 – Requisitos de desembolso Convenio 9772023 – ADR (A).....	187
Hallazgo No. 20 – Contrato de prestación de servicios 1072-2023 – ADR (A)....	192
Hallazgo No. 21 – Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión No. 75-2022 de 15/01/2022. Etapa contractual – Supervisión. - ADR (A)	213
Hallazgo No. 22 – Contrato de prestación de servicios profesionales No. PS-0290-2022 de 20/01/2022. Etapa contractual – Supervisión- Publicación del proceso contractual (Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP) (A)	217
Hallazgo No. 23 – Contrato de prestación de servicios profesionales No. MADR-310-2023 de 27/06/2023. Etapa contractual – Supervisión (A)	220

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO No. 1 – Tabla sobre los 11 informes de supervisión del convenio (Hallazgo No. 10)	224
ANEXO No. 2. Tabla para los informes de supervisión respecto del objetivo No. 4 del convenio (Hallazgo No. 10).....	228
ANEXO No. 3. Tabla para los informes de supervisión respecto del objetivo No. 5 del convenio (Hallazgo No. 10).....	231

1. PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN – PLAN AT

El 24 de noviembre de 2016 se suscribió el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC- EP), el cual fue refrendado por el Congreso de la República el 2 de diciembre del mismo año.

La Reforma Rural Integral-RRI hace parte del Punto 1 del Acuerdo Final, dicha reforma contempla la formulación de 16 Planes Nacionales cuyo principal propósito es fortalecer las capacidades productivas de la economía Campesina, familiar y comunitaria con el objetivo de desarrollar proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica¹. Acorde con lo anterior, el Gobierno Nacional tiene el compromiso del diseño e implementación de un “**Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación**”.

Como resultado del compromiso pactado, el Gobierno Nacional diseñó el Plan de Implementación de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación –Plan AT mediante la Resolución Número 00132 de 2022 “*Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, formulado en el cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final*”, para garantizar la cobertura, calidad y continuidad en la prestación del servicio de asistencia técnica a las personas vinculadas a los procesos productivos de la agricultura campesina, familiar y comunitaria-ACFC. Conforme a lo anterior, el Plan atiende a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz².

En la formulación del Plan AT estuvieron involucradas diferentes entidades, como son: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – AGROSAVIA, Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación – DNP³.

Para dar cumplimiento a los objetivos del Plan AT se plantean unas estrategias, cada estrategia tiene una serie de actividades y acciones a cumplir, cuyos responsables son las distintas entidades y organismos de coordinación del orden

¹ Plan AT. 2. Justificación y Antecedentes

² Plan AT. 1. Justificación

³ Plan AT. 1. Justificación

Nacional, que componen el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria⁴, su articulación y otras entidades que puedan aportar al desarrollo del Plan AT.

La presente auditoría centró su foco en las actuaciones del MADR, ADR, ICA y AGROSAVIA, dado que son las entidades con más relevancia en cuanto al cumplimiento de lo que plantea el Plan.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR

Su misión consiste en formular, coordinar y evaluar las políticas públicas agropecuarias incluyentes que promuevan el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del sector agrícola, pecuario, pesquero y forestal con criterios de eficiencia, transparencia, innovación, descentralización, concertación y legalidad para mejorar las condiciones de vida de la población rural con enfoque diferencial.

Dentro de sus funciones, como coordinador del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria - SNIA, de conformidad con la Ley 1876 de 2017, se destacan:

- Presidir el Consejo Superior del SNIA (Art 8).
- Elaborar y actualizar el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria – PECTIA (Art 11).
- Coordinar el Subsistema de Extensión Agropecuaria (Art. 21).
- Definir los lineamientos para la definición de tasas, tarifa y subsidio a la prestación del servicio de extensión agropecuaria (Art. 28) y clasificar los usuarios del servicio de extensión agropecuaria para las diferentes actividades productivas y para efectos de los subsidios (Art. 30) (Sentencia de la Corte Constitucional C-094 de 2018).
- Actualizar el Manual operativo para el Registro y Clasificación de Usuarios de Extensión Agropecuaria (Resolución 407 de 2018) según se definió en el Plan AT (numerales 6.2 y 6.2.1.).
- Revisar el Decreto 1071 de 2015, en la Parte 4 “*Asistencia Técnica Directa Rural*” del Libro segundo del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en vista que la Ley 1876 de 2017 derogó la Ley 607 de 2000.
- Formular el Manual de Operación del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria- FNEA- (parágrafo 2 del Art. 2.1.5.1.2. del Decreto 1319 de 2020).
- Reglamentar la selección y contratación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA- (Art. 35).

⁴ Ley 1876 de 2017. Título I

- Adelantar el seguimiento y evaluación a la prestación del servicio de extensión agropecuaria (Arts. 41 y 42).
- Reglamentar las materias técnicas objeto de la Ley 1876 de 2017 (Art. 46)

En materia de recursos, el MADR informó en las pruebas de recorrido que mediante el Decreto 2590 del 23/12/2022 se apropiaron los recursos para atender los gastos de la entidad, en el que no hay un rubro específico para el PLAN AT y, en el que solo incluyó una transferencia para desarrollar funciones de apoyo al sector agropecuario en ciencia, tecnología e innovación a cargo de Corpoica (AGROSAVIA), en virtud de la Ley 1731 de 2014.

De otra parte, se pudo establecer que el MADR celebró en las vigencias 2022 y 2023 contratos en cuantía total de \$ 1.411.854.037

Agencia de Desarrollo Rural - ADR

Su misión consiste en la promoción, estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, y generar capacidades para mejorar la gestión del desarrollo rural integral con enfoque territorial para contribuir a la transformación del campo colombiano

Su objeto consiste en 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.

Dentro de las funciones, en relación con el asunto de auditoría se destacan:

- Realizar acompañamiento técnico para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA)
- Realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria.
- Realizar la habilitación a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA).
- Implementación del régimen sancionatorio de usuarios y EPSEA por parte de la ADR, según lo dispuesto en los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1876 de 2017.

- El monitoreo y evaluación a la prestación del servicio de extensión agropecuaria en cumplimiento del artículo 42 de la Ley 1876 de 2017
- Formular y adoptar el desarrollo normativo de la Ley 1876 de 2017 para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria⁵.
- Lineamientos metodológicos para focalización de los usuarios que accederán al subsidio del servicio público de extensión agropecuaria.

La ejecución de la ADR en cuanto a la implementación del Plan fue de \$46.480.759.462,98 correspondientes a los años 2022 y 2023⁶.

Instituto Colombiano Agropecuario - ICA

Su misión se dirige a trabajar para el crecimiento sostenido del sector agropecuario, el desarrollo rural, la soberanía agroalimentaria y nutricional de los colombianos y la apertura de mercados internacionales, a través de la extensión agropecuaria, innovación, prevención de riesgos sanitarios y fitosanitarios, protección y sanidad animal y vegetal, bienestar de los animales y la inocuidad en la producción primaria.

Dentro de las funciones, en relación con el asunto de auditoría se destacan:

- Articular la formulación e implementación del Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas nativas y criollas⁷.
- Desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria y exportación.
- Procurar y ejercer el control técnico de la producción, intercambio y comercialización de semillas nativas de calidad.
- Diagnosticar la normatividad vigente y los actores involucrados en la regulación de la comercialización de las semillas nativas en el país.
- Hacer control a la producción y uso de semillas producto de mejoramiento genético (OVM) para evitar la contaminación de semillas nativas.

La gestión presupuestal sobre la implementación del PLAN AT en el año 2023 tuvo un total de \$ 42.971.581 ejecutados⁸.

⁵ Plan AT. 6. Estrategias

⁶ información proporcionada por MADR con Radicado No. 2024EE0027613

⁷ Plan AT. 6. Estrategias.6.4.1 Articular la formulación e implementación del Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas nativas y criollas.

⁸ ICA en presentación Power Point de inducción al Plan AT

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA

Es una entidad pública descentralizada, indirecta, de carácter científico y técnico, de participación mixta, sin ánimo de lucro, regida por las normas de derecho privado, cuyo propósito es trabajar en la generación del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico agropecuario a través de la investigación científica, la adaptación de tecnologías, la transferencia y la asesoría con el fin de mejorar la competitividad de la producción, la equidad en la distribución de los beneficios de la tecnología, la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica de Colombia y, contribuir a elevar la calidad de vida de la población.

Dentro de las funciones, en relación con el asunto de auditoría se destacan:

- Coordinar las acciones del subsistema de formación y capacitación con los resultados y necesidades de los subsistemas de investigación y extensión agropecuaria, en lo relacionado con actualización de la oferta tecnológica y los mecanismos de extensión.
- Formular y adoptar el desarrollo normativo de la Ley 1876 de 2017 para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria⁹.
- Realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria.
- Acompañamiento técnico a la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria- PDEA
- Articular la formulación e implementación del plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas nativas y criollas.
- Identificar las especies y territorios estratégicos donde se requieren conservar y aumentar el uso de las semillas nativas para promover su seguridad alimentaria.
- Socializar los métodos y procesos necesarios para la producción de semillas nativas de calidad a la comunidad.
- Acompañar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Semillas e implementar las rutas de semillas lideradas por AGROSAVIA.

No hay recursos específicos para el Plan AT, por lo tanto, se establece una ejecución de acuerdo con las actividades realizadas y que responden al mismo.

⁹ Plan AT. 6. Estrategias

2. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Como antecedente de la presente auditoría, se tomó el estudio sectorial realizado por la Dirección de Estudios Sectoriales – DES, del Sector Agropecuario, sobre la implementación y el funcionamiento del Servicio Público de Extensión Agropecuaria – SPEA, en el marco de la Ley 1876 de 2017 para el periodo 2018-2023, mediante el cual se analizaron las diferencias entre el esquema de asistencia técnica agropecuaria y el servicio público de extensión agropecuaria. Así mismo, estudió las implicaciones del SPEA, el tamaño de la población objetivo y la magnitud de las erogaciones fiscales para la prestación del SPEA a los pequeños productores.

Resultado de esta auditoría, el equipo auditor evidenció en su análisis, que coincide con varias de las conclusiones obtenidas en el estudio sectorial, especialmente por su grado de relevancia en la implementación del Plan AT, con las siguientes:

“(…)

- *Las entidades territoriales como integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN) (artículo 155 de la Ley 1955 de 2019) no están generando y utilizando las estadísticas oficiales para el diseño, seguimiento y evaluación de la política pública y, en este caso, para cumplir lo relacionado con el programa de extensión agropecuaria de acuerdo con la Ley 1876 de 2017. Lo anterior genera falta de coordinación entre las entidades encargadas de hacer seguimiento y cuantificar la eficacia, eficiencia y economía de la extensión agropecuaria.*
- *Aunque el proyecto de inversión BPIN 2018011000152 data de 2018 y el Plan Estratégico comprende el periodo de gobierno 2018 – 2022, la ejecución inició en 2019 por la limitante de poder cumplir previamente con la reglamentación necesaria de la Ley 1876 y contar con la oferta de EPSEAS habilitadas para la prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria.*
- *La falta de armonización institucional, según lo establecido por el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, repercute en que los departamentos no hagan eficientemente la recolección y consolidación de la información que capturan o levantan en campo los municipios, ya sea mediante registros administrativos y operaciones estadísticas. Por lo anterior, la calidad de los datos es baja, lo que hace que la evaluación de resultados de la asistencia agropecuaria no sea confiable y no permite procesos de retroalimentación para mejorarla.*

- *La reglamentación e implementación del servicio de extensión agropecuaria y del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria no ha sido oportuna; es así, que algunas disposiciones, a las que la Ley 1876 de 2017 le puso término de seis meses para su desarrollo regulatorio, han tenido que esperar hasta cinco años para su reglamentación. Esta falta de desarrollo normativo impacta en la presentación de proyectos de extensión agropecuaria por parte de los usuarios o productores a los municipios*
- *El Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria está creado desde 2020, pero aún no ha sido reglamentado y no ha entrado en operación, lo que ocasiona que no sea utilizado por los entes territoriales para financiar sus programas de asistencia técnica agropecuaria.*
- *Se presentaron varias metodologías para formular los PDEA (IICA, FAO, ADR) las que generaron documentos diversos y complejos para consolidar y hacerles seguimiento y evaluación. Esto indica que los departamentos no siguieron estrictamente los lineamientos del MADR y de la ADR para la formulación. Algunos PDEA se plantean sin la adecuada aplicación de prioridades en las apuestas productivas, sin metas, sin indicadores y con utilización de indicadores asociados a la cobertura y no a la calidad.”*

Según el presente ejercicio de auditoría se puede concluir que la demora en la formulación e implementación de los diferentes instrumentos y herramientas establecidos en la Ley 1876 de 2017, que forma parte de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz y su Plan Marco de Implementación, creó vacíos en la prestación del servicio de extensión agropecuaria en la medida en que la Ley 607 de 2000, que orientaba la prestación del servicio de asistencia técnica fue derogada y no se contaba con la reglamentación adecuada. Así mismo, las etapas de contratación realizadas tardíamente no permitieron cumplir con el principio presupuestal de anualidad, de ahí que a 31 de diciembre de 2022 y 2023 los contratos contaban con atrasos que obligó a las correspondientes prórrogas debido a las deficiencias en el proceso de planeación.

Así las cosas, no se cumplieron los cronogramas establecidos desde el Plan Marco de Implementación para formulación e implementación del Plan AT, de los PDEA y de los proyectos de SPEA, lo que prolongó el tiempo para los estudios previos, la convocatoria a las licitaciones, la realización de la contratación y la prestación del servicio de extensión agropecuaria.

En este orden de ideas, en la medida en que no se implementó oportunamente el Plan AT, se afectó la prestación del servicio, ya que, aunque la ADR realizó algunos ejercicios de este servicio en los años 2019, 2020 y 2021, no consideró el enfoque diferencial ni la prioridad de atención al pequeño productor, y en particular a los productores, asociaciones y organizaciones pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, establecidas en la Resolución 464 de 2017 del MADR.

Esta situación se refleja en que, para la vigencia 2024, no han ejecutado los recursos asignados presupuestalmente para la prestación del servicio de extensión agropecuaria, dado que los PDEA perdieron vigencia a 31 de diciembre de 2023, de manera que aún no han adelantado contratación de SPEA para el año 2024 puesto que dadas las debilidades que presentaron en el acompañamiento, formulación e implementación de los primeros PDEA, han debido buscar durante el primer semestre de 2024 nuevos lineamientos. De ahí que el MADR expidió la Resolución 96 de abril del 2024.

En relación con el desarrollo del proyecto de inversión BPIN 2018011000152 *“Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria”* el SPI del DNP permite identificar una baja ejecución financiera del orden de 18.65 % para 2022.

De conformidad con el documento: *“20231226_DT_RESU_CONV-CONT.xlsx”* que se encontró en la revisión documental realizada al SharePoint, repositorio de información de la ADR, se evidenció la necesidad para la entidad, de solicitar al Comité del 18 de diciembre del 2023, la prórroga y la respectiva reserva para la mayoría de los convenios suscritos en 2023 cuya ejecución técnica pendiente a 31 de diciembre estaba en un rango entre 49 % y 85 %. Igualmente, en cuanto a la no ejecución financiera presentaban un rango entre 27% y 80 %.

De otra parte, y de acuerdo con el riesgo establecido por el equipo auditor sobre: *“Que no se disponga de una legislación que tenga un alcance nacional para la producción de semilla nativa y criolla en el comercio formal”*, se tuvo conocimiento de la Sentencia T-247 de 2023 que emitió las siguientes órdenes:

- 1- Adelantar el trámite necesario para liderar un inventario de semillas de maíz denominadas nativas, criollas, propias o autóctonas en cada grupo demandante.
- 2- Implementar y coordinar las medidas urgentes e inmediatas para la recuperación, conservación y producción de las semillas nativas y criollas de maíz en cada grupo demandante.

- 3- Implementar medidas de monitoreo y seguimiento a cultivos genéticamente modificados en los territorios indígenas identificados por los demandantes.
- 4- Establecer un marco normativo y de política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas
- 5- Establecer un mecanismo de acceso a la información pública sobre el proceso de autorización de organismos vivos modificados y el deber de controlar los posibles efectos adversos para la diversidad biológica y la salud humana
- 6- Adelantar, liderar o coordinar estudios o evaluaciones técnicas que permitan analizar los efectos al medio ambiente y a la salud derivados de la utilización de OGM respecto de las semillas nativas y criollas de maíz.

De esta manera, la Corte ordenó al Estado avanzar en la adopción de un marco normativo y de políticas públicas que reconozca el derecho de los pueblos indígenas a la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas, el acceso a información pública y las estrategias de seguimiento a eventos de contaminación genética.

Dispuso los efectos de la providencia judicial para que los pueblos y comunidades indígenas que no formaron parte de la tutela, pero se encuentran en igualdad de condiciones fácticas y jurídicas que los demandantes, estuvieran igualmente protegidos por las órdenes de tutela emitidas.

Sin embargo, esta sentencia fue notificada a las entidades el 10 de abril del 2024, razón por la cual su cumplimiento podrá ser auditado en ejercicio posterior, que enmarque esta vigencia.

Es importante resaltar que de las 4 entidades auditadas (MADR, ADR, ICA y AGROSAVIA), la ADR presentó al equipo auditor una serie de deficiencias en el manejo, integridad y la calidad de la información relacionada con el acceso al SharePoint de la entidad. Estas situaciones precisaron realizar un esfuerzo mayor de parte del equipo auditor, si bien es cierto, no configuraron los elementos para iniciar un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal a la luz de lo determinado por la Ley 42 de 1993 en sus artículos 100 y 101, aplicable por la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 80 y subsiguientes del Decreto Ley 403 de 2020.

3. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctores

JHENIFER MOJICA FLOREZ

Ministra

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR.

LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER

Presidente

Agencia de Desarrollo Rural – ADR

JUAN FERNANDO ROA ORTIZ

Gerente General

Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

JORGE MARIO DÍAZ LUENGAS

Director Ejecutivo

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA

Respetados Doctores,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de Agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento al Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación – Plan AT¹⁰ (PVCF 2024), respecto al alcance, suficiencia y efectividad del Plan AT, en municipios priorizados, de acuerdo con lo planteado en Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, para el periodo 2022-2023.

Es responsabilidad de la administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia unas conclusiones sobre el cumplimiento de las normas, procedimientos, actividades y recursos ejecutados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, y la Corporación

¹⁰ Se utilizarán abreviaciones a lo largo del documento.

Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA, en lo concerniente a la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan AT, frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1 y la ejecución de los recursos destinados al PLAN AT, conclusiones que deben estar fundamentadas en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren, de parte de la CGR, la observancia de las exigencias profesionales y éticas, que demandan una planificación y ejecución de la auditoría, destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por el MADR, ADR, ICA y AGROSAVIA.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Control de Auditorías - APA, establecido para tal efecto, OneDrive de uso exclusivo de la CGR y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría, se adelantó en la dependencia de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario del nivel central de la Contraloría General de la República. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2023 y abarcó el período comprendido entre el 2022 y 2023.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

¹¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

3.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Objetivo General

Conceptuar sobre el alcance, suficiencia y efectividad del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, en municipios priorizados, de acuerdo con lo planteado en el Punto 1 del Acuerdo Final, para el periodo 2022-2023.

Objetivos Específicos

1. Conceptuar respecto de la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1. *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”*, numeral 1.3.3.2 Asistencia Técnica, en lo referente a:
 - El acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) donde el programa Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) tenga relevancia.
 - Formación, capacitación, acceso con enfoque diferencial, seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. (ADR, ICA y AGROSAVIA).
 - Desarrollo de estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria. (ICA – AGROSAVIA).

Se emitirán conceptos independientes teniendo en cuenta la responsabilidad de cada entidad en el cumplimiento de cada objetivo específico del Plan AT y la efectiva coordinación y articulación de estas.

2. Conceptuar sobre el cumplimiento de la ejecución de los recursos destinados al Plan AT, teniendo en cuenta las diferentes fuentes de financiación, según los avances de los proyectos de inversión.

3.2 FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con la materia objeto de la evaluación y teniendo en cuenta que, los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de las

materias y/o programas objeto de la actuación, se aplicaron las siguientes fuentes de Criterio:

CRITERIOS	ENTIDAD
Constitución Política de Colombia. Art. 64 y 65	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA)
Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 (punto 1)	MADR, ICA, ADR, AGROSAVIA
Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, versión del 28 de marzo de 2019	MADR, ICA, ADR, AGROSAVIA
Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final	MADR, ICA, ADR, AGROSAVIA
Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, Artículo 7º, Cap. V, Art. 65, modificado por el Art. 112 Decreto 2150 de 1995.	MADR
Ley 1876 de 2017	MADR, ICA, ADR, AGROSAVIA
Ley 1731 de 2014, Arts. 20 al 25, modificada por el Decreto 2208 de 2017. Estatutos de AGROSAVIA del 17 de mayo de 2018.	AGROSAVIA
Ley 731 de 2002	MADR, ICA, ADR, AGROSAVIA
Resolución No. 407 de 2018, modificada mediante la Resolución No. 096 del 15/04/2024.	MADR - ADR
Resolución No. 00132 de 2/05/2022 "Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final".	MADR, ADR, AGROSAVIA
Resolución 464 de 2017.	MADR, ICA, ADR, AGROSAVIA
Resolución 422 de 2019 Habilitación EPSEA.	MADR, ADR
Resolución No. 072221 (28/07/2020).	ICA
Decreto Ley 2364 de 2015	ADR

CRITERIOS	ENTIDAD
Decreto 1985 de 2013	MADR
Decreto 4765 de 2008, modificado por el Decreto 3761 de 2009	ICA
Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 10 de octubre de 2018.	MADR, ICA, ADR, AGROSAVIA
Sentencia de T- 247 de 7/07/2023 de la Corte Constitucional. En esta sentencia se emitieron una serie de órdenes, al MADR y entidades adscritas relacionadas con la protección del patrimonio biocultural de semillas nativas y criollas de maíz.	MADR, ICA, ADR, AGROSAVIA

Elaboró: equipo auditor

3.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Según los objetivos planteados, la auditoría de cumplimiento se realizó a las vigencias 2022 y 2023, en la que se examinará, el cumplimiento de la normatividad aplicable a las entidades: MADR, ADR, ICA y AGROSAVIA, acorde con lo establecido en el Plan AT. De igual manera se definió verificar mediante muestra selectiva, la ejecución de recursos por parte de las entidades en cuanto a: contratación asociada a la implementación del Plan AT (MADR), convenios suscritos con EPSEA para la prestación del SPEA (ADR) y actividades misionales asociadas al Plan AT (ICA y AGROSAVIA).

Resultado de la evaluación documental realizada, se emitirán conceptos para cada una de las entidades relacionadas con el Plan AT y los objetivos específicos, así:

1. Un concepto, sobre la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1, en lo referente a: Acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) donde el programa Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) tenga relevancia; Formación, capacitación, acceso con enfoque diferencial, seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria; Desarrollo de estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria. Así como de la coordinación y articulación entre las entidades asociadas a la implementación del Plan AT.

2. Un concepto sobre el cumplimiento de la ejecución de los recursos destinados al PLAN AT, teniendo en cuenta las diferentes fuentes de financiación, según los avances de los proyectos de inversión.

3.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		6	2			
B. Evaluación del riesgo		10	2,2			
C. Sistemas de información y comunicación		7	1			
D. Procedimientos y actividades de control		6	1,666666667			
E. Supervisión y monitoreo		4	2			
Puntaje total por componentes		2				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,177				
		Parcialmente adecuado				
Riesgo combinado promedio		ALTO				
Riesgo de fraude promedio		BAJO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		2,000	2,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		2,000	6,000	3,000	70%	2,100
Calificación total del diseño y efectividad				2,300		Inadecuado
Calificación final del control interno				2,477		Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Partiendo de la base de que el MADR, en virtud del Art. 4º de la Ley 1876 de 2017, tiene de la coordinación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y, en tal sentido, la misma ley y el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (Plan AT), le asignaron una serie de funciones y competencias, se identificaron riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación, y se evaluó la existencia de controles adoptados por el Ministerio, y si su diseño y efectividad permitían mitigar los mismos.

A partir de esta evaluación, el equipo auditor estableció deficiencias en el control interno del asunto evaluado, las cuales están reveladas en los hallazgos relacionados en el presente informe.

La evaluación para los componentes del control, dio una calificación de 0,177 puntos que equivale a Parcialmente Adecuado. A su vez, la evaluación para el diseño del control y su efectividad arrojó un resultado de 2,300 puntos, que lo ubica en el rango de Inadecuado y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojó una calificación de 2,477 puntos que lo ubica en un rango de Ineficiente.

Lo anterior se soporta en que en el marco de lo establecido en el Acuerdo Final (numeral 1 “*Reforma Rural Integral*”), la Ley 1876 de 2017, el Plan AT, el Plan Marco de Implementación y la relevancia entre la coordinación y articulación por parte de las entidades relacionadas con el Plan AT, sus propósitos, funciones y competencias, el equipo auditor evidenció que algunas materias del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, aún no se encuentran actualizadas, reglamentadas e implementadas.

Agencia de Desarrollo Rural - ADR

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		5	1,8			
B. Evaluación del riesgo		8	1,75			
C. Sistemas de información y comunicación		4	2			
D. Procedimientos y actividades de control		5	1,8			
E. Supervisión y monitoreo		5	2,2			
Puntaje total por componentes		2				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,191				
		Parcialmente adecuado				
Riesgo combinado promedio		ALTO				
Riesgo de fraude promedio		BAJO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		3,000	3,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		3,000	7,000	2,333	70%	1,633
Calificación total del diseño y efectividad				1,833		Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno				2,024		Ineficiente

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

La Agencia de Desarrollo Rural, es la entidad encargada del acompañamiento a la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria - PDEA, además de dar a conocer y poner a disposición las herramientas para la inscripción de usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria - SPEA, y complementario a lo anterior tiene la responsabilidad de prestar el SPEA mediante el proceso de habilitación y contratación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria -EPSEA.

En la evaluación realizada a los controles diseñados para el cumplimiento de lo definido, se tiene que para los componentes del Control Interno obtuvo una calificación de 0,191 puntos, equivalente a Parcialmente Adecuado; para el diseño y efectividad de los controles, 1,833 puntos que equivale a una calificación de Parcialmente Adecuado y la calificación final total del control interno para el tema auditado fue de 2,024 puntos, que corresponde a un control Ineficiente.

Lo anterior indica, que los controles aplicados son ineficientes en el acompañamiento a la formulación de los PDEA y en cuanto a los convenios/ contratación, seguimiento y supervisión, de las cuales se destaca lo siguiente:

- La información que da cuenta sobre el acompañamiento a la formulación de PDEA es limitada y no es suficiente, no se evidenció una herramienta unificada. Tampoco fue posible identificar la metodología de trabajo, actividades adelantadas, compromisos, entre otros, del proceso de construcción de los PDEA.
- Se evidenció que las bases de datos de los usuarios inscritos, no se encontraban actualizadas y por lo tanto representaban una incertidumbre sobre la articulación y confiabilidad que existe en las mismas. La situación mencionada, implica un atraso en el proceso de la prestación del SPEA toda vez que la validación requiere más tiempo y la cantidad de usuarios puede variar después de realizada la validación y por lo tanto no es consistente.
- El control que debe operar al momento de la supervisión de las condiciones de desembolso y cumplimiento de las cláusulas del contrato no es efectivo. En algunos casos, se evidenció que se suscribieron contratos después del tiempo estipulado, no se puso en conocimiento quiénes serían los extensionistas que prestarían el SPEA ni sus documentos, ni se relacionó información específica referente a la formación y capacitación de extensionistas a cargo de algunos de los convenios sometidos a revisión.
- Existen inconsistencias en algunos convenios relacionadas con la cantidad de usuarios atendidos que se reporta en el informe de ejecución, ya que la

cantidad es diferente al momento de revisar los reportes remitidos por parte de la entidad.

Instituto Colombiano Agropecuario - ICA

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control				6	1,333333333		
B. Evaluación del riesgo				9	1,888888889		
C. Sistemas de información y comunicación				8	1		
D. Procedimientos y actividades de control				10	1		
E. Supervisión y monitoreo				5	1		
Puntaje total por componentes				1			
Ponderación				10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,124			
				Adecuado			
Riesgo combinado promedio				MEDIO			
Riesgo de fraude promedio				BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño			2,000	2,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad			2,000	4,000	2,000	70%	1,400
Calificación total del diseño y efectividad					1,600		Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno					1,724		Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

La evaluación del control fiscal interno del ICA, al Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, arrojó una calificación para los componentes, de 0,124 puntos, ubicándolo en el rango de Adecuado; así mismo, la calificación total del diseño de controles obtuvo 1,600 puntos, ubicándolo en el rango de Parcialmente Adecuado. El resultado final fue de 1,724 puntos, lo que permite conceptuar que, para los periodos auditados, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad en el asunto evaluado es Con Deficiencias.

Lo anterior indica que la calificación final del control interno presenta deficiencias que obedecen a la falta de articulación en el acompañamiento de los PDEA por parte del ICA.

AGROSAVIA

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control				5	1		
B. Evaluación del riesgo				9	1,666666667		
C. Sistemas de información y comunicación				6	1		
D. Procedimientos y actividades de control				5	1		
E. Supervisión y monitoreo				4	2		
Puntaje total por componentes				1			
Ponderación				10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,133			
				Adecuado			
Riesgo combinado promedio				BAJO			
Riesgo de fraude promedio				BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles			Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño			2,000	2,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad			2,000	4,000	2,000	70%	1,400
Calificación total del diseño y efectividad			1,600				Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno			1,733				Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

La identificación de riesgos de los criterios de evaluación definidos como significativos por el equipo auditor, así como el diseño de los controles aplicados por Agrosavia le permitió a la CGR orientar los criterios de evaluación para conceputar sobre el cumplimiento de los objetivos de la Auditoría.

La evaluación de los componentes de control interno arrojo una calificación de 0,133 puntos que equivale a Adecuado; a su vez la evaluación para el diseño de control y su efectividad entrego un resultado de 1,600 puntos que lo ubica en el rango de Parcialmente Adecuado y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojo una calificación de 1,733 puntos que lo ubica en un rango Con Deficiencias.

Lo anterior indica que la calificación final del control interno presenta deficiencias que obedecen a la falta de articulación en el acompañamiento de los PDEA por parte del Agrosavia.

3.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Conceptos

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Objetivo: *“Conceptuar respecto de la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1. “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, numeral 1.3.3.2 Asistencia Técnica, en lo referente a:*

(...)

- *Formación, capacitación, acceso con enfoque diferencial, **seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria.** (ADR, ICA y AGROSAVIA).*

Se emitirán conceptos independientes teniendo en cuenta la responsabilidad de cada entidad en el cumplimiento de cada objetivo específico del Plan AT y la efectiva coordinación y articulación de las mismas (...)”

Concepto: Incumplimiento Material Adverso

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme, dado que, en virtud del rol que ostenta el MADR (coordinador del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria), en el marco de sus funciones y competencias, se evidenciaron demoras e incumplimientos en torno a la actualización, reglamentación e implementación de algunas materias a fin de poner en marcha este Sistema. En efecto, se destaca lo siguiente:

1. Falta del documento en firme e implementado del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria – PECTIA (artículo 11 de la Ley 1876 de 2017), cuya actualización debe adelantarse por el MADR en coordinación con el DNP, Colciencias y Corpoica, hoy AGROSAVIA.
2. No puesta en marcha del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, el cual requiere de la formulación de su manual operativo por parte del MADR, en coordinación con la ADR (parágrafo 2 del Art. 2.1.5.1.2. del Decreto 1319 de 2020).

3. Falta de celeridad para la reglamentación de la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada, en el marco de la Ley 1876 de 2017, y de acuerdo con la exequibilidad condicionada declarada por la Corte Constitucional en Sentencia C-094 del 10 de octubre de 2018.
4. La ausencia de los instrumentos definidos en la Ley 1876 de 2017 (Artículos 41 y 42) para la evaluación y seguimiento al SPEA, donde el MADR en coordinación con la ADR y las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, bajo las directrices acordadas con el DNP, debían realizar estas actuaciones remitiendo un reporte semestral a los miembros del Consejo superior del SNIA (seguimiento), y evaluando el SPEA de acuerdo a los instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo superior del SNIA, los cuales establecerían los criterios y la periodicidad de la evaluación.
5. La no revisión por parte del MADR en coordinación con ADR, AGROSAVIA e ICA del Decreto 1071 de 2015, en cuanto a la vigencia y pertinencia de la Parte 4 “*Asistencia Técnica Directa Rural*” del Libro segundo del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (Plan AT, Numeral 6.2.1 temas proyectados a reglamentar), como quiera que el artículo 47 de la Ley 1876 de 2017 derogó la Ley 607 de 2000.
6. La falta de oportunidad en la iniciativa por parte del MADR en coordinación con la ADR, para la reglamentación del proceso administrativo sancionatorio definido en los artículos 43 a 46 de la Ley 1876 de 2017, acorde con los exhortos emitidos por la Corte Constitucional en Sentencia C-094 del 10 de octubre de 2018.

Objetivo: “*Conceptuar sobre el cumplimiento de la ejecución de los recursos destinados al PLAN AT, teniendo en cuenta las diferentes fuentes de financiación, según los avances de los proyectos de inversión*”.

Concepto: **Incumplimiento material con reserva.**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la ejecución de los recursos invertidos por el MADR con ocasión del Plan AT, resulta conforme, salvo en lo referente a las labores de supervisión de los contratos, cuyas deficiencias radican en las inconsistencias detectadas en los informes que fueron expedidos (ver tablas 1,2 y 3).

Agencia de Desarrollo Rural

Objetivo: *“Conceptuar respecto de la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1. “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, numeral 1.3.3.2 Asistencia Técnica, en lo referente a:*

- *El acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) donde el programa Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) tenga relevancia.*
- *Formación, capacitación, acceso con enfoque diferencial, **seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria.** (ADR, ICA y AGROSAVIA).*

Se emitirán conceptos independientes teniendo en cuenta la responsabilidad de cada entidad en el cumplimiento de cada objetivo específico del Plan AT y la efectiva coordinación y articulación de las mismas (...)”

Concepto: Incumplimiento material adverso.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se concluye que existieron deficiencias y demoras en la planeación y hay incumplimientos en las actividades relacionadas con la responsabilidad de la ADR en el acompañamiento a la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria PDEA evaluadas, ya que no presenta documentación soporte suficiente, no se articularon con los demás planes y no existió uniformidad en la metodología resultando no conforme en los aspectos significativos relacionados con los criterios de evaluación. En relación con la responsabilidad de la ADR al seguimiento y evaluación del SPEA, no resulta conforme por cuanto no establecieron los lineamientos, las herramientas ni los indicadores de medición.

Se destacan como incumplimientos significativos los siguientes:

1. Deficiencia en los instrumentos soportes de la información relacionada con el acompañamiento, incluida la herramienta de construcción del PDEA utilizada por cada departamento. Con relación a lo anterior y dado el rezago y las deficiencias presentadas en la planeación del SPEA no se evidenciaron parámetros ni una metodología estándar para aplicar en las actividades a desarrollar durante el acompañamiento en cumplimiento de la norma.

2. No se ha implementado el seguimiento y evaluación al SPEA, de manera que, no se ha definido la batería de indicadores del servicio prestado. Es de aclarar que, en la mayoría de los contratos auditados se evidenció que la supervisión solo se hace al contrato o convenio con las EPSEA, mas no al servicio en específico.

Objetivo: *“Conceptuar sobre el cumplimiento de la ejecución de los recursos destinados al PLAN AT, teniendo en cuenta las diferentes fuentes de financiación, según los avances de los proyectos de inversión”.*

Concepto: **Incumplimiento material adverso.**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la actividad relacionada con la ejecución de los recursos invertidos con ocasión del Plan AT, en relación a la prestación del SPEA, resulta no conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios evaluados, especialmente en lo referente a la planeación, articulación con los diferentes actores, supervisión, oportunidad en las obligaciones acordadas y rigurosidad en las condiciones de desembolso con los convenios o contratos con las Epsea.

Se destacan como incumplimientos significativos los siguientes:

1. Deficiencia por parte de la supervisión a las condiciones de desembolso pactadas.
2. Bases de datos desactualizadas e inconsistentes lo que generó una dificultad al momento de identificar a las personas a quienes se les prestarían el SPEA lo que materializó el riesgo de no llegar el servicio a los productores y organizaciones de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.
3. Falta de una debida implementación de la herramienta tecnológica del registro de usuarios que permita consultar, caracterizar, validar y establecer la debida focalización diferencial de los usuarios, que sumó a la demora presentada en la migración de usuarios desde las bases usadas anteriormente.
4. Diferencias en algunos documentos, como en el informe de ejecución, en donde la cantidad de usuarios que se afirman recibieron el servicio mediante visitas, es diferente a la cantidad que se reporta en las listas de asistencias de usuarios que fueron parte de los soportes remitidos.

ICA

Objetivo: *“Conceptuar respecto de la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1. “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, numeral 1.3.3.2 Asistencia Técnica, en lo referente a:*

- *El acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) donde el programa Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) tenga relevancia.*
- *Desarrollo de estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria (ICA y AGROSAVIA).*

Se emitirán conceptos independientes teniendo en cuenta la responsabilidad de cada entidad en el cumplimiento de cada objetivo específico del Plan AT y la efectiva coordinación y articulación de las mismas (...)”

Concepto: Sin reservas.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, existen deficiencias en las actividades relacionadas con la responsabilidad que tiene el ICA como actor del SNIA en cuanto a la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria- PDEA, ya que solamente se evidencio acompañamiento a 3 departamentos de los 32 que hacen parte de la ejecución del Plan AT.

AGROSAVIA

Objetivo: *“Conceptuar respecto de la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1. “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, numeral 1.3.3.2 Asistencia Técnica, en lo referente a:*

- *El acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) donde el programa Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) tenga relevancia.*
- *Formación, capacitación, acceso con enfoque diferencial, seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. (ADR, ICA y AGROSAVIA).*

- *Desarrollo de estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria (ICA y AGROSAVIA).*

Se emitirán conceptos independientes teniendo en cuenta la responsabilidad de cada entidad en el cumplimiento de cada objetivo específico del Plan AT y la efectiva coordinación y articulación de las mismas (...)”.

Concepto: Sin reservas.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, existen deficiencias en las actividades relacionadas con la responsabilidad que tiene el Agrosavia como actor del SNIA en cuanto a la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria - PDEA, ya que solamente se evidencio acompañamiento a 3 departamentos de los 32 que hacen parte de la ejecución del Plan AT.

3.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República se tienen 23 hallazgos administrativos de los cuales, dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria

3.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades (MADR, ADR ICA y AGROSAVIA), deberán elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido la Resolución Reglamentaria Orgánica 0064 del 04 de octubre de 2023.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, los Representantes Legales de los sujetos de control debe remitir a los correos electrónicos soporte_sireci@contraloria.gov.co, gabriel.monsalve@contraloria.gov.co, carlos.salamanca@contraloria.gov.co y james.tunjano@contraloria.gov.co, el

documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de Auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C., **20-JUNIO-2024**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado del Sector Agropecuario
Contraloría General de la Republica

Supervisor: Carlos Mao Salamanca Rosas
Director: Diego Alberto Ospina Guzmán
JAFC

4. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados, en lo concerniente a la implementación del Plan AT, coherencia y concordancia de los objetivos específicos del mismo frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1, acompañamiento en planificación y formulación de PDEA, formación, capacitación acceso con enfoque diferencial, seguimiento y evaluación del SPEA, desarrollo de estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del SPEA y ejecución de recursos destinados al Plan AT en las vigencias 2022-2023, fueron:

4.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Conceptuar respecto de la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1. “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, numeral 1.3.3.2 Asistencia Técnica, en lo referente a:
 - El acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) donde el programa Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) tenga relevancia.
 - Formación, capacitación, acceso con enfoque diferencial, seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. (ADR, ICA y AGROSAVIA).
 - Desarrollo de estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria. (ICA – AGROSAVIA).

Se emitirán conceptos independientes teniendo en cuenta la responsabilidad de cada entidad en el cumplimiento de cada objetivo específico del Plan AT y la efectiva coordinación y articulación de las mismas.

2. Conceptuar sobre el cumplimiento de la ejecución de los recursos destinados al PLAN AT, teniendo en cuenta las diferentes fuentes de financiación, según los avances de los proyectos de inversión.

4.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

Teniendo en cuenta que la presente auditoría es de cumplimiento, los criterios son la base fundamental para emitir concepto de la materia o asunto a auditar, para el caso en concreto se aplicaron y analizaron, entre otros los siguiente:

- El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 (punto 1), por medio del cual se sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera., por medio de la Reforma Rural Integral (RRI), para garantizar la sostenibilidad de la paz, buscando aumentar el bienestar de los habitantes rurales; impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico, y promover oportunidades para la ruralidad colombiana, especialmente para las poblaciones más afectadas por la violencia y la pobreza.
- Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, versión del 28 de marzo de 2019, mediante el cual se busca garantizar la cobertura, calidad y continuidad en la prestación del servicio de asistencia técnica a las personas vinculadas a los procesos productivos de la agricultura campesina, familiar y comunitaria-ACFC por medio de la gestión del conocimiento, el diagnóstico de las principales necesidades y debilidades en la prestación del servicio de extensión agropecuaria, el intercambio de experiencias, y la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales, con enfoque territorial y diferencial.
- Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), el cual orienta las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final y facilita su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin. Contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final.
- Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero la cual se fundamenta con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales.
- Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA y se dictan otras disposiciones. Está compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y

participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.

- Ley 1731 de 2014, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).
- Decreto 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

“ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

- Resolución 407 de 2018, por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.
- Resolución 464 de 2017, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

- Resolución 422 de 2019, con la cual se habilita a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria –EPSEA.
- Resolución No. 072221 del 28 de julio de 2020, por medio de la cual se implementa el plan de bioseguridad y seguimiento para siembras comerciales de cultivos genéticamente modificados con resistencia a plagas objetivo de la tecnología y/o tolerancia a la aplicación de herbicidas (ICA).

5. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

5.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

1. Conceptuar respecto de la coherencia y concordancia que guardan los objetivos específicos del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación frente a los principios y objetivos para dar cumplimiento al Acuerdo Final Punto No. 1. “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, numeral 1.3.3.2 Asistencia Técnica, en lo referente a:
 - El acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) donde el programa Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) tenga relevancia.
 - Formación, capacitación, acceso con enfoque diferencial, seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. (ADR, ICA y AGROSAVIA)
 - Desarrollo de estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria. (ICA – AGROSAVIA)

Se emitirán conceptos independientes teniendo en cuenta la responsabilidad de cada entidad en el cumplimiento de cada objetivo específico del Plan AT y la efectiva coordinación y articulación de las mismas.

Hallazgo No. 1 – Funciones y competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria- SNIA (A)

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 209: “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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Ley 489 de 1998.

“(…) Artículo 3º: Principios de la función administrativa.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 1437 de 2011.

“(…) Artículo 3°. “Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.”

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

“Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

(…)

Punto 1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.

La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.

La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación (...)

Plan Marco de Implementación, Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, versión del 28 de marzo de 2019.

“(...) Producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral.

(...)

2. Estrategia de asistencia integral e innovación tecnológica: contiene el servicio público de extensión agropecuaria gratuito para los beneficiarios del Fondo de Tierras y pequeños productores y productoras, cuenta con subsidio progresivo para medianos productores y productoras. Asimismo, incluye un sistema de seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. Igualmente, se tiene la promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas, para que las comunidades puedan acceder al material de siembra óptimo. Los anteriores elementos son parte integral del Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación (...).”

Resolución No. 00132 de 2/05/2022 Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final.

“(...) Artículo 3: La implementación y ejecución del PLAN AT será ejecutado por la ADR y AGROSAVIA con cargo a los recursos de inversión o propios, recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la

implementación del Plan, sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo (...)”.

PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN – PLAN AT

“(…) OBJETIVO GENERAL

Fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos”.

(…)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1. Realizar el acompañamiento en la planificación y formulación de los PDEA donde el programa de ACFC tenga relevancia.*
- 2. Fortalecer las capacidades de la oferta y su potencial para la prestación del servicio de extensión a través de actividades de formación y capacitación en extensión agropecuaria y rural.*
- 3. Mejorar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial.*
- 4. Realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria.*
- 5. Desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria. (...)*”.

Ley 1876 de 2017 Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

“(…) Artículo 4°. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Créase el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) definido en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1286 de 2009 el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

(…)

Artículo 8°. Consejo Superior del SNIA. Créase el Consejo Superior de SNIA como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todos aquellos aspectos que se relacionen con el SNIA, articulado con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación de que trata el artículo 12 de la Ley 1286 de 2009 (...).

Artículo 9°. Integración del Consejo. El Consejo Superior del SNIA estará conformado así: 1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su Viceministro delegado, quien lo presidirá (...).

(...)

Artículo 11. Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA). El Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA), así como la Agenda I+D+i que lo integra, constituyen el marco orientador de la política de CTI para el sector agropecuario. Sus avances y resultados serán incorporados en la Plataforma Siembra. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el responsable de la elaboración y actualización del PECTIA, en coordinación con el DNP, Colciencias y Corpoica.

Todos los planes, programas, proyectos e iniciativas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria a ser financiados con recursos públicos, deberán estar enmarcados en dicho plan. Sin perjuicio de que la administración de los recursos se realice bajo la normativa que le aplique según la fuente. **La actualización del PECTIA se realizará al menos cada cuatro años(...)** (Negritas fuera de texto)

(...)

Artículo 21. Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. Créase el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria como parte integral del SNIA, definido como el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, para orientar, planificar, implementar, hacer seguimiento y evaluar la prestación del servicio de extensión agropecuaria que tiene lugar en el ámbito rural nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el coordinador del Subsistema de Extensión Agropecuaria (...).

(...)

Artículo 28. Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación de Servicio Público de Extensión Agropecuario. La tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria deberá ser subsidiada conforme a la disponibilidad y concurrencia de los recursos de los numerales 1, 2, 3 y 4 de que habla el artículo 14 de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural atendiendo las recomendaciones del Consejo Superior del SNIA, los principios de la función administrativa que apliquen a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en cuanto sean compatibles con su naturaleza y régimen y en estricto cumplimiento del principio de gradualidad y temporalidad de que trata la presente ley, reglamentará la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada (...)

(...)

Artículo 30. Usuarios. Los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria serán los productores y las asociaciones u organizaciones de productores que de manera voluntaria soliciten la prestación de dicho servicio, en razón a que ejecutan en uno o varios predios rurales, una o más actividades agropecuarias. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la clasificación de usuarios del servicio de extensión agropecuaria para las diferentes actividades productivas y para efectos de los subsidios de que trata el presente título (...).

(...)

Artículo 41. Seguimiento. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y la Agencia de Desarrollo Rural, bajo las directrices acordadas con el DNP, en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, realizarán el seguimiento a la prestación del servicio de extensión agropecuaria, y remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del SNIA. La Agencia de Desarrollo Rural realizará al menos una (1) vez al año verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las Epsea habilitadas; así mismo lo hará sobre el cumplimiento de los requisitos de las Umata y los CPGA para el cumplimiento de sus funciones. Este porcentaje se incrementará en el tiempo a partir de esquemas tecnológicos que permitan esta verificación de manera rápida y costo-efectiva (...)

Artículo 42. Evaluación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura Departamental, evaluará la prestación del servicio de extensión agropecuaria de acuerdo a los instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo Superior del SNIA para el efecto, para lo cual establecerá los criterios y la periodicidad de la evaluación. La participación de los usuarios del servicio en la evaluación será una condición necesaria en el diseño metodológico que se aplique (...).

(...)

Artículo 45. Sanciones y su gradualidad. Las sanciones a imponer por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se clasifican como leves, graves o gravísimas dependiendo del tipo de infracción en que se haya incurrido. La infracción de la EPSEA del literal a) del artículo 43 de la presente ley será leve cuando el incumplimiento a la obligación contractual no recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato, graves cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales y gravísima cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de estos elementos y adicionalmente se altere el orden público, económico, social o ambiental (...)”

Decreto 1985 de 2013 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

“(...) Artículo 3°. FUNCIONES. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

1. Formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia. (...)”

Decreto 1319 de 2020 Por medio del cual se adiciona el Título 5 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA.

*“(...) **ARTÍCULO 2.1.5.1.2. Alcance del FNEA.** El Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA, es el instrumento mediante el cual se realizará la administración y ejecución de los recursos y aportes que concurren en la financiación de las actividades e inversiones asociadas a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, definidos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria - PDEA, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3 de la Ley 1876 de 2017.*

PARÁGRAFO 1. *El Servicio Público de Extensión Agropecuaria sólo podrá ser prestado a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA, previamente habilitadas de conformidad con el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, las prioridades y actividades definidas en los PDEA, debiendo cumplir los requisitos contenidos en la citada disposición normativa y los lineamientos de política pública que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...).*

PARÁGRAFO 2. *Las actividades por financiar serán las establecidas en el Manual de Operación del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA expedido por el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural. (...) “(Negrilla fuera de texto)”*

Resolución 407 de 2018 Por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria- SNIA.

“(...) Artículo 5.4. Manual operativo. Todos los procedimientos relacionados con el registro de usuarios del servicio de extensión agropecuaria y el método de clasificación de usuarios, serán definidos en un manual operativo por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural, el cual será actualizado cuando se requiera (...).

Artículo 5.5. Alcance del registro de usuarios. Además de facilitar la focalización y la priorización en la prestación del servicio, el registro y la clasificación de usuarios servirán para otros objetivos del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria tales como criterios para la aplicación de la gradualidad y temporalidad en el subsidio de la

tarifa de la tasa, como insumo para la elaboración de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, como apoyo en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio del sistema, entre otros (...)”.

Resolución 422 de 2019 Con la cual se habilita a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria –EPSEA.

“(…) ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO. SEGUIMIENTO. - El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, bajo las directrices acordadas con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, realizarán el seguimiento a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA.

La Agencia de Desarrollo Rural realizará al menos una (1) vez al año, una verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las EPSEA habilitadas. Así mismo, lo hará sobre el cumplimiento de los requisitos de las UMATA y los CPGA para el cumplimiento de sus funciones. Este porcentaje se incrementará en el tiempo a partir de esquemas tecnológicos que permitan esta verificación de manera rápida y costo – efectiva (...)”.

Sentencia de la Corte Constitucional C-094 de 10 del octubre de 2018, mediante la cual se realizó el control posterior y automático de la Ley 1876 de 2017 y en la cual se hicieron las siguientes declaraciones:

“(…) RESUELVE:

Primero. - Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”, respecto de ausencia de vicios de trámite en su expedición, particularmente en cuanto a la observancia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y de las reglas aplicables a la formación de esta Ley.

Segundo. - Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1 al 27, 29, 31 al 43, 46 y 47 de La Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

Tercero. - Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos artículo 28 y 30 de la Ley 1876 de 2017, bajo el entendido que la potestad reglamentaria concedida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, será ejercida por el Presidente de la República en los términos del artículo 189-11 de la Constitución Política.

Cuarto. - Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 44 de la Ley 1876 de 2017, salvo la expresión "... el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten, en especial", que se declara **INEXEQUIBLE**.

Quinto. - Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017, bajo el entendido que la inhabilitación permanente para las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria -EPSEA- prevista como sanción en el numeral 1. del inciso quinto, procede únicamente cuando la infracción sea gravísima, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 6.10.2. a 6.10.8. de esta providencia; y que las sanciones de inhabilitación temporal y suspensión temporal contenidas en los numerales 1. y 2. del inciso quinto del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017, respectivamente, sólo podrán aplicarse cuando el legislador determine la duración temporal de las mismas. (...)"

En el marco de lo establecido en el Acuerdo Final (numeral 1 "Reforma Rural Integral"), la Ley 1876 de 2017, el Plan AT, el Plan Marco de Implementación y la relevancia entre la coordinación y articulación por parte de las entidades relacionadas con el Plan AT, sus propósitos, funciones y competencias, el equipo auditor evidenció las siguientes situaciones:

- 1- Falta del documento en firme e implementado del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria – PECTIA (artículo 11 de la Ley 1876 de 2017), cuya actualización debe adelantarse por el MADR en coordinación con el DNP, Colciencias y Corpoica, hoy AGROSAVIA.
- 2- No puesta en marcha del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, el cual requiere de la formulación de su manual operativo por parte del MADR, en coordinación con la ADR (parágrafo 2 del Art. 2.1.5.1.2. del Decreto 1319 de 2020).
- 3- Falta de celeridad para la reglamentación de la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada, en el marco de la Ley 1876 de 2017, y de acuerdo con la exequibilidad condicionada declarada por la Corte Constitucional en Sentencia C-094 del 10 de octubre de 2018.
- 4- La ausencia de los instrumentos definidos en la Ley 1876 de 2017 (Artículos 41 y 42) para la evaluación y seguimiento al SPEA, donde el MADR en coordinación con la ADR y las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, bajo las directrices acordadas con el DNP, debían realizar estas actuaciones remitiendo un reporte semestral a los miembros del Consejo superior del SNIA (seguimiento), y evaluando el SPEA de acuerdo a los

instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo superior del SNIA, los cuales establecerían los criterios y la periodicidad de la evaluación.

No obstante, destacamos que el día el día 15 de abril de 2024 mediante Resolución No. 096, “*Por la cual se modifican los capítulos IV y V de la Resolución No. 000407 de 2018 “ por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria” y se dictan otras disposiciones*”, **se estableció el término de 60 días**, una vez suscrito ese acto administrativo, para adoptar los lineamientos para implementación del seguimiento y evaluación del SPEA.

- 5- La no revisión por parte del MADR en coordinación con ADR, AGROSAVIA e ICA del Decreto 1071 de 2015, en cuanto a la vigencia y pertinencia de la Parte 4 “*Asistencia Técnica Directa Rural*” del Libro segundo del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (Plan AT, Numeral 6.2.1 temas proyectados a reglamentar), como quiera que el artículo 47 de la Ley 1876 de 2017 derogó la Ley 607 de 2000.
- 6- La falta de oportunidad en la iniciativa por parte del MADR en coordinación con la ADR, para la reglamentación del proceso administrativo sancionatorio definido en los artículos 43 a 46 de la Ley 1876 de 2017, acorde con los exhortos emitidos por la Corte Constitucional en Sentencia C-094 del 10 de octubre de 2018.

De igual manera, no se evidenció la implementación de un cronograma de actividades con fechas definidas para dar cumplimiento con lo exigido al tenor de las competencias legales de cada entidad.

Las situaciones antes descritas impidieron, además, la puesta en marcha, con todas sus funcionalidades, de la plataforma INNOVA, adquirida en virtud del convenio celebrado entre el MADR y la Universidad Tecnológica de Pereira, la cual es la herramienta misional para la prestación del SPEA.

Todo lo anteriormente expuesto, obedeció a deficiencias en la adopción de acciones y medidas conducentes a la articulación, coordinación y colaboración por parte del MADR, la ADR, el ICA y AGROSAVIA, en relación con el cumplimiento de las normas, la adecuada y oportuna implementación del Plan AT, como consecuencia de esto, se generó una incompleta implementación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, bajo los criterios establecidos.

Hallazgo administrativo.

Respuestas de la entidad

Sobre el numeral 1 de la observación, el MADR expresó que el proceso de actualización del PECTIA fue liderado por esa cartera en coordinación con AGROSAVIA, y que inició en el año 2021. Así mismo, detalló el procedimiento con los departamentos.

Precisó la entidad, “(...) que los resultados del proceso de actualización de la Agenda I+D+i “han sido graduales y diferenciados debido a la dinámica de cada departamento en relación con la conformación de la Mesa CTIA, la contribución de la Secretaría de agricultura departamental y la participación de los diferentes actores de las cadenas productivas”, y que entre 2021 y 2023 26 departamentos finalizaron la construcción de la Agenda I+D+i o están en proceso”. Igualmente aseveró, que los “seis departamentos restantes son: Quindío (...), Atlántico, Magdalena, Cesar, La Guajira, y San Andrés y Providencia que no han iniciado el proceso (...)”

La entidad concluyó que “para la vigencia actual pendiente de presentar al consejo superior del SNIA para su validación y posterior publicación en la plataforma siembra”. Frente a los **numerales 2, 3 y 5**, la entidad se pronunció así:

“(...) desde el año 2022 (el MADR) ha trabajado en la gestión de los aspectos normativos y técnicos pendientes de reglamentar, producto de las cuales, al finalizar la vigencia enunciada se tienen los borradores que se mencionan a continuación: (...)”

Proyecto de decreto para clasificación de usuarios: mediante radicado No. 2022-580-042980-1 de agosto 4 de 2022, se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (...) concepto sobre este instrumento normativo relacionado con la clasificación de los usuarios, aspectos financieros relacionados a la prestación del SPEA, como el método del cálculo de la tarifa de la tasa del SPEA, que debe ser adoptado por cada departamento. Esta misma solicitud fue reiterada al MHCP (...) del 8 de mayo de 2024 y a la fecha no se ha recibido respuesta.

Una vez se cuente con este concepto (...) de ser necesario esta cartera realizará los ajustes que se requieran y remitirá a la Presidencia de la República el proyecto de Decreto para su correspondiente gestión.

Manual de Operación del FNEA: una vez sea expedido el Decreto Presidencial mencionado anteriormente, y si se considera necesario, se realizarán los ajustes que se requieran de operación ya proyectado. Posteriormente, desde el MADR (...) se convocará al Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural-, toda vez que dicha instancia es el órgano competente para aprobar este instrumento (...)

En cuanto a los lineamientos de seguimiento y evaluación del SPEA, el Ministerio informó que “(...) el 15 de abril de 2024, con la expedición de la Resolución 096 de 2024, “mediante la cual se modifican los capítulos IV y V de la Resolución 407 de 2018

“por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria” y se dictan otras disposiciones”, se fijó un término de 60 días para la adopción de los lineamientos , su batería de indicadores, la socialización y solicitud de concepto al Departamento Nacional de Planeación(...), para su posterior presentación al Consejo Superior del SNIA(...)”

Respecto de la no actualización de la Resolución 407 de 2018, expresó la entidad que se expidió la Resolución 096 del 15 de abril de 2024 *“por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria...”, mediante la cual se adoptan el manual operativo para la plataforma de gestión de los procesos relacionados al SPEA, en atención a la actualización del manual operativo mencionada en la tabla 9 del numeral 6.2.1. del Plan AT”*

Sobre la no revisión del Decreto 1071 de 2015, en cuanto a la vigencia y pertinencia de la Parte 4 “Asistencia Técnica Directa Rural” del Libro segundo del Decreto 1071 de 2015 informó el Ministerio que *“(...)se encuentra realizando las gestiones para expedir el Decreto que reglamenta los aspectos relacionados a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, adicionalmente, desde el ICA se manifiesta (...) su interés y disposición en participar en este proceso considerando el nivel de competencia que corresponde a la entidad (...)”*

Frente a la falta de oportunidad en la iniciativa, para la reglamentación del proceso administrativo sancionatorio, el MADR señaló: *“(...) teniendo en cuenta que el Artículo 43 de la Ley 1876 de 2017 menciona a la ADR como entidad sancionadora, se informa que mediante radicado (...) se dio traslado a dicha entidad para atender este numeral (...)”*

La entidad concluye en cuanto a las consideraciones finales de la observación *“(...) que desde el año 2021, se diseñó una estrategia para avanzar en el desarrollo de los aspectos reglamentarios de la Ley frente al Servicio Público de Extensión Agropecuaria. Esta estrategia contó con el apoyo técnico de la FAO, dando como resultado:*

- Registro y clasificación de usuarios a través de OdkCollect(...)*
- Formulación de los lineamientos de seguimiento y evaluación del SPEA (...)*
- Elaboración de proyecto de Decreto para la reglamentación de la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio (...)*
- Formulación del manual de operación del FNEA (...)*

Por último, sobre la puesta en marcha de la plataforma “EL CAMPO INNOVA”, el Ministerio, en síntesis, adujo que están adelantado las gestiones pertinentes para lograr la reglamentación de los aspectos técnicos relacionados, y concluye que *“(...) la plataforma se encuentra funcionando, disponible en sus dos versiones (..) y a la fecha cumple con su función de registro de usuarios. Una vez los aspectos técnicos pendientes se encuentren debidamente reglamentados, se habilitarán las*

funcionalidades para que los roles EPSEA, municipio y departamento puedan hacer uso de las mismas (...)”

Análisis de la respuesta

Sobre el numeral 1º: Si bien la entidad se encuentra adelantado una serie de actuaciones con miras a la actualización del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria -PECTIA, lo cierto es que, próxima a cumplir 7 años desde su expedición a la presente fecha no se cuenta con un documento actualizado, en firme e implementado, en los términos que exige la misma ley, en concordancia con el Plan AT en sus numeral 6.2.1.

Sobre los numerales 2º, 3º, y 5º: Las respuestas de la entidad permiten ratificar que no se ha procedido acorde a los principios de celeridad, eficacia, eficiencia, economía, coordinación y articulación con miras a la prestación con calidad del servicio público de extensión agropecuaria, en tanto, transcurridos alrededor de 7 años de la expedición de la Ley 1876 de 2017, aún no se cuenta con la reglamentación en firme e implementada de los aspectos técnico señalados en esta observación. Sin embargo, se tendrá en cuenta que el día 15 abril de la presenta anualidad se expidió la Resolución No. 096, con la cual se modificó la Resolución 407 de 2018 *“Por la cual se modifican los capítulos IV y V de la Resolución No. 000407 de 2018 “ por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria” y se dictan otras disposiciones”*.

Sobre el numera 4º: Como se mencionó, se evidenció que la entidad expidió el día 15 abril del año en curso la Resolución No. 096, con la cual se modificó la Resolución 407 de 2018, en consecuencia, **se retira el punto No. 4º de la observación No. 1.**

Sobre el numeral 6 (que para este informe es el No. 5, debido a la eliminación del No.4), se concluye que no se evidenciaron acciones concretas que reflejaran fehacientemente la labor de revisión del Decreto 1071 de 2015 en sus apartes derogados.

Sobre el numeral 7, igualmente se concluye que no se evidenció la reglamentación del proceso administrativo sancionatorio definido en los artículos 43 a 46 de la Ley 1876 de 2017, acorde con lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-094 del 10 de octubre de 2018.

Por otra parte, se aceptan parcialmente lo manifestado por el MADR en torno las estrategias que explica, ha implementado para avanzar en el desarrollo de los aspectos reglamentarios de la ley frente al Servicio Público de Extensión Agropecuaria, en tanto se evidenció el apoyo técnico brindado por la FAO. No obstante, se mantiene la observación en lo que respecta a la ausencia de un cronograma de actividades con

fechas definidas para dar cumplimiento con lo exigido al tenor de las competencias legales de cada entidad.

Se consolida hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 2 - Acompañamiento en la Planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria – ADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(...) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209: 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

“(.) Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos

(...)

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.”

La Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.”:

“(...) Artículo 29. Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA).

(...)

5°. la Agencia de Desarrollo Rural, a través de sus Unidades Técnicas Territoriales, adelantará un acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio.”

La Resolución 000407 de 2018, "Por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria - SNIA":

“Lineamientos para la Formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA).

Introducción. Los Planes Departamentales Extensión Agropecuaria (PDEA) son el instrumento marco de planificación del servicio de extensión agropecuaria y en consecuencia, deben permitir dimensionar:

(...)

7. El desarrollo de procesos sistemáticos de monitoreo, seguimiento y evaluación por las Secretarías de Agricultura municipales y departamentales, por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

(...)

La Agencia de Desarrollo Rural a través de sus Unidades Técnicas Territoriales - UTT acompañará a las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces en la formulación de los PDEA, en términos de metodologías y articulación institucional. “

Cuarto lineamiento. Proceso de formulación del PDEA

1. Preparación.

Momento previo a la ejecución en el cual los equipos formadores de las secretarías de Agricultura Departamentales o quien haga sus veces, con el acompañamiento técnico de la ADR, prevean los tiempos, movimientos y recursos necesarios, así como los mecanismos de coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA para la puesta en marcha del proceso que debe concluir con el PDEA formulado y aprobado por la Asamblea Departamental.”

La Resolución 00132 de 2022, *“Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final”*

Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (Plan AT)

“(...) 6.1.1 Articular la formulación de los PDEA con los documentos de planificación territorial vigentes para la prestación del servicio de extensión agropecuaria. (...) Para el caso concreto del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (Plan AT) se identificarán las iniciativas vinculadas al pilar de Reactivación Económica y de Producción Agropecuaria, incluida en la Estrategia de Extensión Agropecuaria (Asistencia Técnica) y se priorizarán aquellas que coincidan con los sistemas productivos identificados en los PDEA. Esta

actividad será desarrollada por las secretarías de agricultura con apoyo de la ADR, en el marco de la actividad de apoyo a la formulación de los PDEA.

6.1.2 Realizar acompañamiento técnico para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). (...)

El procedimiento de acompañamiento técnico será definido por el MADR y la ADR, en términos metodológicos y de articulación institucional, tal como lo contempla el Anexo de la Resolución 407 de 2018.

En este proceso de acompañamiento las UTT velarán porque se incluyan en los PDEA las iniciativas identificadas en los PATR y demás instrumentos de planificación, con énfasis en la ACFC. (...)

6.2.4 Formular y aprobar los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria-PDEA.

La acción de formulación de los planes departamentales de Extensión Agropecuaria será adelantada por las Secretarías de Agricultura Departamentales, en coordinación con los municipios y distritos de su jurisdicción, para lo que contarán con el acompañamiento técnico de las Unidades Técnicas Territoriales-UTT de la ADR, una vez formulado se pone a consideración de la asamblea conforme a lo que estipula la Ley para su aprobación.”

El Plan AT estableció el desarrollo de estrategias para el cumplimiento de los objetivos del mismo, en cuanto al: “*Acompañamiento en la Planificación y formulación de los PDEA en donde el programa de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria tenga relevancia*”, donde se indica que es la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, quien debe prestar ese apoyo a las Secretarías de Agricultura. Adicionalmente, se contempla el apoyo de la Agencia por medio de las Unidades Técnicas Territoriales -UTT y otras entidades, a la articulación institucional mediante la formulación o revisión de los PDEA con el objetivo de que exista coherencia entre los distintos instrumentos de planeación.

Ahora bien, el procedimiento de acompañamiento técnico lo definió el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia tanto en términos metodológicos como de articulación institucional.

Como resultado del análisis de la información remitida por la Agencia de Desarrollo Rural, con relación al acompañamiento técnico a la planeación y formulación del PDEA por parte de la ADR, la CGR evidenció que:

1. La Agencia no allegó documentos que demuestren el acompañamiento a la

formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria de los departamentos de, Chocó, Guaviare, Meta y Valle del Cauca.

2. La información aportada, respecto de los departamentos del Magdalena, Bolívar, Antioquia, Arauca, Cesar, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Cauca, Córdoba, Huila, Sucre y Tolima, no da cuenta del acompañamiento en la formulación de los PDEA, toda vez que, lo entregado documentalmente está incompleto, siendo esta información mayormente soportada con copias de correos, o material fotográfico de reuniones virtuales y sin que se demuestren las actividades adelantadas y su desarrollo, metodologías implementadas, plan de trabajo, cronograma, entre otros.

Las situaciones descritas anteriormente fueron causadas por el parcial o inexistente acompañamiento de la Dirección Técnica de la ADR, que permitiera verificar si existió o se implementó de manera idónea el acompañamiento a la formulación de los PDEA.

Lo anterior, generó incertidumbre sobre la correspondencia en la formulación de los PDEA a las problemáticas, particularidades o necesidades identificadas en su territorio según los lineamientos establecidos.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

Ante la respuesta recibida, la CGR realiza un resumen de la misma y expone los puntos clave.

Con respecto a la observación, la Agencia en su respuesta clarifica que lleva a cabo acciones conforme a las necesidades territoriales y demanda de apoyo que solicitan las regiones y que eso implica una adaptación continua a realidades y requerimientos locales.

Adicionalmente afirma que “... el acompañamiento proporcionado por la ADR se enmarcó en las directrices de la Resolución 407 de 2018, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Esta resolución establecía que la entidad acompañaría a las secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces en la formulación del PDEA, en términos de metodologías y articulación institucional. En ese sentido, los lineamientos adoptados mediante dicho acto administrativo establecían una serie de elementos metodológicos en su anexo”.

Además, precisa que “... es relevante reconocer que, en dicho lineamiento, las

acciones de acompañamiento no estaban claramente definidas, lo cual condicionó la naturaleza de las actividades realizadas a la voluntad de los funcionarios que desempeñaban las labores de rectoría de política pública en su momento.

Adicionalmente, en el contexto de los apoyos metodológicos ofrecidos a los departamentos para la formulación de los PDEA, la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), dispuso una herramienta tecnológica específica (ver Anexo 1), que fue acogida por los departamentos que decidieron implementarla. Esta herramienta fue la acordada para facilitar el acompañamiento y seguimiento de los PDEA, permitiendo a estas entidades asumir un papel de liderazgo en la implementación de esta iniciativa ...”.

Para complementar, la ADR hace referencia a una reunión del 25 de febrero de 2020 entre el MADR y la ADR, en donde se definieron puntos clave para las acciones y enfoque metodológico de las entidades involucradas, mencionando los siguientes puntos:

- *“Aplicativo sugerido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la estrategia de formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria en los territorios; herramienta diseñada por la FAO ...”*
- *“... la ADR acompañaría a los Departamento de Boyacá, Casanare, Magdalena, Tolima, Bolívar, Atlántico, Nariño, Guajira, Huila, Santander y Cundinamarca esto en el entendido que la Agencia de Desarrollo Rural trabajó en estos departamentos y que, en dicha fecha, se presentaba un avance significativo en el documento ...”.*
- *“... Se planteó la posibilidad de que ADR trabaje en conjunto con Visión Amazonia y el IICA los departamentos de Guaviare, Amazonas, Putumayo, Vichada, Vaupés, Guainía, Meta, Risaralda, Quindío y Caldas y la posibilidad que FAO trabajara en territorios que no han presentado un avance significativo como Guajira, San Andrés Arauca, Sucre, Córdoba y Choco y el IICA trabajara el departamento del Cesar ...”.*

Adicionalmente, la ADR estableció “... junto con las entidades colaboradoras, acompañó y articuló conforme al lineamiento existente, con los diferentes actores del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria, la formulación de los PDEA ...” y que “... es importante destacar que los soportes de los acompañamientos técnicos realizados en los departamentos de Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Huila, Sucre y Valle del Cauca se llevaron a cabo siguiendo las directrices

establecidas en su momento para la formulación de los PDEA. Estos acompañamientos también tomaron en cuenta las consideraciones técnicas basadas en los soportes recopilados en campo, los cuales se soportan en el Anexo 3.”

Con el motivo de profundizar, la agencia informó que “... *debido a la mencionada falta de definición sobre las acciones de acompañamiento técnico, las actividades se centraron en la creación de espacios de construcción colaborativa, la realización de mesas técnicas, intercambio de comunicaciones electrónicas y el apoyo en el diseño de algunos documentos...*”. También indicó que “... *respecto a los acompañamientos técnicos para la formulación de los PDEA en los departamentos de Guaviare y Meta, es necesario señalar que la falta de los soportes necesarios se debe principalmente a los hechos mencionados anteriormente. Este contexto de articulación territorial llevó a que los esquemas de acompañamiento se configuraran de acuerdo con las demandas territoriales, priorizando el apoyo de otros actores sobre el de la ADR ...*”.

Con respecto a lo anterior, la ADR expresó que “... *los departamentos y el aliado seleccionado decidieron avanzar en la formulación sin el acompañamiento técnico de la ADR, considerando que el equipo con el que contaban era suficientemente completo. Asimismo, al no contar con un marco claro y explícito para la adopción de los lineamientos, se omitió el rol de la ADR en esta acción (...)*”

Finalmente, la ADR hace mención de las acciones, actividades, entre otros, adelantadas en el 2024 en relación de corregir las situaciones que se presentaron.

Análisis de la respuesta

Si bien la entidad hace una explicación de que cada territorio solicita el apoyo y que tiene sus particularidades, y afirma que no hubo lineamientos definidos para las actividades de acompañamiento; lo anterior no responde a la falta de soportes del acompañamiento que realizó la ADR a los departamentos indicados. Es de aclarar que es posible afirmar que la Agencia tuvo participación en la formulación de los PDEA, toda vez que se menciona como apoyo en el documento. No obstante, no se allegó soporte del desarrollo de dicho acompañamiento.

En cuanto a la “*herramienta tecnológica específica*” mencionada y que se adjuntó como respuesta, no es posible identificar en cuales departamentos fue implementada. Cabe resaltar que la herramienta remitida, pertenece al departamento de Antioquia, por lo tanto, existe incertidumbre en cuanto a si se usó en otros departamentos.

De la reunión del 25 de febrero, en donde la ADR en su respuesta afirma que se

definieron puntos clave, la CGR evidenció que:

- Si bien mencionan la herramienta diseñada por la FAO, no se pudo identificar en que departamentos se implementó, debido a que no se allegó la totalidad de información como se establece en la observación.
- Acorde con la distribución que, según la ADR se realiza entre entidades interesadas en acompañar la formulación, no fue posible identificar documentación suficiente que dé cuenta del acompañamiento de la ADR a los departamentos que le correspondían.
- Acerca del punto en donde la entidad argumenta que se planteó la posibilidad de que la ADR trabaje junto con Visión Amazonía y el IICA en determinados departamentos y que la FAO trabajaría en otros territorios; la CGR en revisión documental del ANEXO 2, evidenció que no es posible identificar las distintas actividades adelantadas en la construcción de los PDEA; en algunos casos se relaciona el cronograma, hojas de ruta, correos con temas designados; sin embargo, el equipo auditor no encontró en este anexo, documentación en donde se refleje el desarrollo del acompañamiento (actividades adelantadas y su desarrollo, metodologías implementadas, plan de trabajo, cronograma, actas de mesas de trabajo, entre otros).

De los aportes relacionados en el Anexo 3, es posible identificar los departamentos de Caquetá, Cauca, Córdoba, Huila y Sucre; sin embargo, estos departamentos presentan las mismas situaciones que se mencionan en el punto 2 de la observación respecto de la falta de información.

Acorde con lo expresado en relación al acompañamiento técnico de la formulación de los PDEA en Guaviare y Meta, la CGR concluye que, si bien participaron otros actores, la ADR también fue mencionada como apoyo dentro del documento final de los PDEA. No se allegó información de ese acompañamiento.

Finalmente, en cuanto a la mención de acciones que se están implementando en el año 2024 por parte de la ADR para corregir las diferentes situaciones, la CGR hace la aclaración de que la vigencia que se está auditando es 2022-2023, y reconoce el esfuerzo propositivo de la entidad.

Se aceptan parcialmente las explicaciones de la entidad, sin embargo, es claro que, si bien adjuntó información relacionada con el acompañamiento a los departamentos de Caquetá, Cauca, Córdoba, Huila y Sucre, la misma resulta incompleta, por lo que estos departamentos entrarían en la definición del numeral

2.

Los departamentos que se mantienen en el numeral 1 de la observación son Chocó, Meta, Guaviare y Valle del Cauca, toda vez que no se allegó documentación del acompañamiento a estos departamentos por parte de la ADR.

Con los ajustes realizados, se confirma la observación y se consolida como hallazgo administrativo (A).

Hallazgo No. 3 - Acompañamiento técnico para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) – ICA – AGROSAVIA (A)

Constitución Política de Colombia, con respecto a la función administrativa señala:

“(…) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. *La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los*

finas del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

La Ley 489 de 1998, por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, disponen:

“(…) ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen.”

La Ley 1876 de 2017, por la cual se da soporte al Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones:

“(…) ARTÍCULO 23. SOPORTE AL SUBSISTEMA NACIONAL DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA. Se entiende por soporte al Subsistema todas aquellas acciones orientadas a proveer y mejorar las capacidades, herramientas e instrumentos requeridos para ejecutar los servicios de extensión agropecuaria. Así mismo la

sistematización de experiencias exitosas en la prestación de los servicios de extensión, que permita identificar y replicar buenas prácticas, así como consolidar las competencias de los prestadores.

Corpoica o quien haga sus veces, será el coordinador de dicho soporte, para lo cual trabajará en red con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y los demás actores del SNIA, de los Sistemas Territoriales y las redes de innovación en el marco de sus competencias. La Agencia de Desarrollo Rural proveerá los elementos para alinear los procesos de soporte con la implementación de los servicios.

(...)

ARTICULO 29. PLANES DEPARTAMENTALES DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA (PDEA). El Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) es el instrumento de planificación cuatrienal en el cual cada departamento, en coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA, definirá los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia. El PDEA debe incluir como mínimo los siguientes elementos:

(...)

10. Programas y proyectos para mejorar y/o mantener el estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad en la producción agropecuaria.

11. Desarrollo y uso de nuevas tecnologías para la información y la comunicación TIC para impulsar, apoyar y/o soportar los distintos procesos de gestión de conocimiento que hacen parte de la extensión agropecuaria.”

Resolución 00132 del 2 de mayo de 2022 “*Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final*”

“(…) ARTICULO 3. IMPLEMENTACION Y EJECUCION. La implementación y ejecución del Plan Nacional de asistencia Integral Técnica , Tecnológica y de Impulso a La Investigación, será ejecutado por la Agencia de Desarrollo Rural - ADR - y la Corporación Colombiana de Investigación - AGROSAVIA - con cargo a los recursos de funcionamiento , de inversión o propios, Recursos del Sistema General de Regalías y de otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a implementación del Plan , sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo”

PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPLUSO A LA INVESTIGACIÓN – PLAN AT febrero de 2022.

“(…) 6. **ESTRATEGIAS**

(…)

6.1.2 Realizar acompañamiento técnico para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA).”

Estatutos de Agrosavia, vigentes desde 17 de mayo de 2018, actualizados en el año 2023:

“(…) **Artículo 5. PROPÓSITOS:**

La CORPORACIÓN tendrá los siguientes propósitos:

(…)

C) Apoyar e implementar procesos de investigación, desarrollo e innovación para el sector agropecuario que permitan aumentar la capacidad científica y tecnológica del país.”

El Decreto 4765 de 2008, modificado por el Decreto 3761 de 2009, por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y se dictan otras disposiciones:

“(…) **Artículo 6°. Funciones Generales.** *El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, tendrá las siguientes funciones:*

(…)

9. Administrar el Fondo Nacional de Emergencia Sanitaria y Fitosanitaria.”

En virtud de las respuestas a la solicitud de información No. 2¹³ por parte de Agrosavia e ICA, con relación al acompañamiento técnico para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria - PDEA, la CGR no evidenció los procedimientos definidos para tal fin, toda vez que, no existe una debida coordinación entre los actores del SNIA, tal como lo establece el artículo 29 de la Ley 1876 de 2017, en el sentido de: *“incluir programas y proyectos para mejorar y/o mantener el estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad en la producción agropecuaria”*, así como: *“el desarrollo y uso de nuevas tecnologías para la información y la comunicación TIC para impulsar, apoyar y/o soportar los distintos procesos de gestión de conocimiento que hacen parte de la extensión agropecuaria”*.

La situación descrita anteriormente, se presentó por la desatención en la aplicación de los lineamientos definidos en la resolución 407 de 2018 por parte de la Dirección

Rad. No. 2024EE0050382

Técnica de Semillas del ICA y el Departamento de Articulación Institucional de Agrosavia, lo que generó la desarticulación en las actividades descritas en el Plan AT para el acompañamiento técnico en la formulación de los PDEA.

Hallazgo administrativo (A)

Respuesta de las entidades

ICA:

Sobre lo dispuesto en el artículo 29 de la ley 1876 de 2017 en relación a los planes departamentales de extensión agropecuaria el ICA expuso que "(...) *El Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) son los instrumentos de planificación cuatrienal en el cual cada departamento, en coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA, definirá los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia.*"

Precisó la entidad, "(...) *siendo la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) cuatrienal, para la vigencia del 2020 al 2023 el Instituto Colombiano Agropecuario realizó el acompañamiento técnico para los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria PDEA, a través de las gerencias seccionales, según lo establecido en la resolución 002442 del 28 de mayo de 2013 "por la cual se modifica la Resolución 1676 del 13 de abril de 2011" en su parágrafo 2. Delegar en los gerentes seccionales, la función de conformar los Consejos Regionales o departamentales de sanidad Animal o Sanidad Vegetal, cuando así lo consideren conveniente". Se adjunta como evidencia de lo anterior el decreto 00226 del 14 de agosto de 2020 "Por el cual se conforma el Consejo Seccional De Desarrollo Agropecuario –CONSEA – en el departamento del Putumayo.*

(...)

Putumayo: Hemos participado en las 13 mesas de diálogo social desarrollado por la gobernación del departamento del Putumayo en el marco del plan de desarrollo departamental 2024-2027, las cuales se realizaron en los 13 municipios del departamento, aportando desde nuestra misionalidad como ICA en las diferentes mesas de trabajo enfocadas en la extensión zoonosanitaria y fitosanitaria. De igual manera en el año 2024 ha participado de los 2 Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) realizados en nuestro Departamento, en donde se viene trabajando en articulación con las diferentes entidades, dando a conocer los nuevos lineamientos dentro con nuestro plan estratégico 2023-2026 "ICA más cerca del campo", de igual forma se participó de la creación del comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria del Departamento del putumayo,

Magdalena: Ha participado en las reuniones del Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario –CONSEA- en donde se ha abordado el tema referente a la construcción y conformación del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria - PDEA. Está en espera de una citación para la conformación del mismo.

Meta: Ha participado en la convocatoria de la secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural –SADR en la primera sesión de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario –CONSEA desarrollada el 14 de marzo de 2014 de manera virtual donde se trató un tema puntual de los PDEA.”

AGROSAVIA:

“Al respecto la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA) en virtud de los lineamientos dispuestos en la Resolución 407 de 2018 y la Resolución 000096 de 2024 emitidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), ha realizado acompañamiento en la formulación de este instrumento de planificación cuatrienal en el cual cada departamento, en coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA; define los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria (SPEA) en su área de influencia (art. 29, Ley 1876 de 2017).

(...)

En este sentido, en lo que corresponde a la vigencia 2020-2023 AGROSAVIA a través de sus colaboradores en especial los Coordinadores de Innovación Regional y los Profesionales de Transferencia de Tecnología ubicados en los Centros de Investigación y sedes realizó acompañamiento en la formulación de los PDEA en los siguientes departamentos:

- Bolívar (C.I. Turipaná y sede Carmen de Bolívar) (...)*
- Nariño (C.I. Obonuco y el Mira) (...)*
- Caquetá, Huila y Tolima (CI Nataima y sede Florencia) (...)*
- Cundinamarca y Boyacá (CI Tibaitata, sede Tunja y Cimpa) (...)*
- Guajira (C.I. Motilonia): (...)*
- Magdalena (C.I. Caribia): (...)*
- Meta y Casanare (C.I La Libertad y sede Yopal): (...)*
- Palmira y Cauca (CI Palmira y sede Cauca): (...)*
- Santander y Norte de Santander (CI La Suiza y sede Cúcuta): (...)*

(...)

Así mismo, la Corporación participó en el taller institucional denominado "Lecciones aprendidas en el proceso de formulación de los planes departamentales de extensión agropecuaria 2019-2023" realizado en septiembre 2023 por la ADR en las

sesiones de planeación con actores del sector para integrar los procesos de actualización del PDEA. El taller contempló preguntas orientadoras en función de cuatro (4) lineamientos y las cinco (5) fases previstas para la formulación de este instrumento y la elaboración de la línea de tiempo para la formulación del PDEA 2024-2027. Igualmente, el taller incluyó las encuestas territoriales PDEA (lecciones aprendidas, buenas prácticas, propuestas) y el trabajo realizado.”

Análisis de las respuestas

ICA:

Sobre el acompañamiento técnico para la formulación de los planes departamentales de extensión agropecuaria (PDEA), si bien la entidad expresa para la vigencia 2020 al 2023 el acompañamiento a través de las gerencias seccionales en los municipios de Putumayo, Magdalena, y Meta, lo cierto es que, en la revisión llevada a cabo, no se logró evidenciar la articulación de los actores involucrados en el proceso. Esto, teniendo en cuenta los lineamientos para la formulación de los PDEA en los cuales se expresa la necesidad de identificar estrategias y actividades, como la articulación del plan de acción para mantener el estatus sanitario y fitosanitario y la inocuidad en la producción primaria agropecuaria en los territorios donde se presta el servicio de extensión agropecuaria.

AGROSAVIA:

En la revisión realizada a los departamentos relacionados por la entidad se establece que:

- Para los departamentos Bolívar (C.I.Turipaná y sede Carmen de Bolívar), Meta y Casanare (C.I La Libertad y sede Yopal) no se evidenció en el soporte la referencia de su participación.
- Para el departamento de Nariño (C.I. Obonuco y El Mira), en el soporte suministrado se evidencio que la participación de la entidad fue para el PDEA de la vigencia 2019, la cual estaría fuera del rango de actualización del mismo (vigencia 2020-2023).
- Para los departamentos Caquetá, Huila y Tolima (CI Nataima y sede Florencia), Cundinamarca y Boyacá (CI Tibaitata, sede Tunja y Cimpa), Guajira (C.I. Motilonia), Palmira y Cauca (CI Palmira y sede Cauca) la entidad no sumista soportes que demuestren su participación.

- Para los departamentos del Magdalena (C.I Caribia), Santander y Norte de Santander (CI La Suiza y sede Cúcuta), según soportes se constató que la entidad acompañó al departamento para la elaboración del PDEA.

Con fundamento en todo lo expuesto, en relación al acompañamiento técnico por parte del ICA y AGROSAVIA, se concluye que si bien las entidades, tanto ICA como AGROSAVIA han realizado acompañamiento en los departamentos descritos anteriormente, estos no se encuentran ejecutando a cabalidad las obligaciones establecidas dentro del Plan AT, por lo tanto, se consolida el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4 - Convenios celebrados por la Agencia de Desarrollo Rural para el SPEA. Bases de datos - ADR - (A)

Constitución Política de Colombia.

“(...) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)

Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

“(...) ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas (...)

ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen (...)”.

Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

“(…) Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...).”

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(…) El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(…) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos (...).”

Revisados los soportes documentales de los convenios celebrados para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria entre la ADR y las EPSEAS: Universidad del Magdalena, Universidad de Cartagena, Unión Temporal Geoproyectos & Ohtras y la Universidad Tecnológica de Pereira, se evidenció que una de las situaciones que afectó el desarrollo normal de los convenios fue el déficit

de registro y caracterización de productores o usuarios, como quiera que las bases de datos, suministradas por la ADR y tomadas, principalmente, de la plataforma CAMPO INNOVA, los municipios y los departamentos, se encontraban desactualizadas, dificultando la posibilidad de identificar o ubicar a los usuarios en los territorios, lo que generó contratiempos en la ejecución de los objetos contractuales.

Todo lo anterior, obedeció a falta planeación al no contar al momento de celebrar estos convenios con información confiable, en torno al registro de los usuarios, debidamente verificada, depurada, organizada y validada, lo que generó reprocesos en la prestación del servicio.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

La ADR argumentó que la “Ley 1876 de 2017 permite evidenciar roles y responsabilidades que se le confieren al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural y a los entes territoriales dentro del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, en particular, en lo relacionado con el Registro de Usuarios, la articulación de la misma en diferentes sistemas de información de productores agropecuarios y las competencias frente a la implementación de este servicio público..”

Adujo la ADR que “... se encarga de coordinar la información del Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria. En el marco de su rol, gestiona esta información para que las EPSEA presten el servicio de extensión agropecuaria. Sin embargo, la veracidad de dicha información es responsabilidad de los municipios...”

Además, destaca “...que la verificación, depuración, organización y validación de la información no garantiza que el usuario desee recibir el servicio o que se encuentre registrado en el campo innova, según la definición del artículo 30 de la Ley 1876 de 2017. Asimismo, existen situaciones en campo que han sido confirmadas durante la implementación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria...”

Por último, indicó que “...ha enfrentado problemas relacionados con la base de datos de usuarios, posiblemente debido a la desarticulación que tienen los entes territoriales con relación a sus responsabilidades frente al Registro de usuarios (...) y que continuará trabajando en la mejora de los procesos de articulación y gestión de la información. Sin embargo, es fundamental que los municipios, como responsables de la veracidad de los datos, colaboren activamente en la verificación y actualización de la información del Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria...”

Análisis de la respuesta

Sobre el registro de usuarios para la prestación del servicio, el Art.31 de la Ley 1876 de 2017 establece un orden para recibir el servicio. En tal sentido, los productores deberán inscribirse en el registro que disponga el MADR (El Campo Innova); esta inscripción debe solicitarse ante el municipio respectivo que debe velar por la veracidad de la información. Por su parte, el departamento se encarga de velar porque los municipios y distritos actualicen el registro.

Indica igualmente esta norma, que el Ministerio de Agricultura “...promoverá la interoperabilidad de sus sistemas de información para incorporar y actualizar la información pertinente en el registro de usuarios de extensión agropecuaria”. Del mismo modo indica, que “Para mejorar la cobertura del registro de usuarios, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural o quien haga sus veces gestionarán la articulación de información de productores agropecuarios desarrollada con recursos públicos y aquella que el sector privado pueda integrar (...)”

Se observa entonces que, sin bien son los municipios, distritos y departamentos los encargados de velar por la veracidad de la información y su actualización, lo cierto es que también está en cabeza del Ministerio y la Agencia promover la interoperabilidad de sus sistemas de información para actualizarla y gestionar la articulación de la misma, para promover una mejor cobertura del servicio.

Resulta importante destacar lo evidenciado en cada proceso contractual con las EPSEA, tomadas como muestra, así:

Convenio No. 1123-2023 celebrado con la Universidad Tecnológica de Pereira

Se evidenciaron los informes del contratista y de la supervisión, especialmente el de fecha 20/12/2023, que coincidían en que, entre otras situaciones, en el desarrollo del convenio se presentaron inconvenientes con la calidad de la base de datos entregada por los municipios y departamentos y que , “ *adicionalmente la plataforma El Campo Innova del MADR presentaba dificultades en el servicio, ocasionando que la información entregada para el inicio de la prestación del servicio de extensión resultara con un nivel alto de inconsistencias, cercano al 46%*”, todo lo cual generó demoras en el cumplimiento del cronograma las actividades.

Convenio No.1135-2023 celebrado con la Universidad de Magdalena

En general, la EPSEA Universidad del Magdalena, no recibió información detallada acerca de los usuarios que iban a intervenir, falencia que se evidenció a la hora de

ejecutar el convenio, dado que no se entregó una base de datos confiable, que permitiera realizar un trabajo sin atrasos y sin inconvenientes.

Convenio No. 1059 celebrado con la Universidad de Cartagena

Se evidenciaron circunstancias relevantes en los informes del contratista y de la supervisión, especialmente el del 22 de diciembre de 2023, en el cual se manifestó, entre otras cosas, inconsistencias en el registro de usuarios allegados por el departamento, y se informó de la necesidad de tomar acciones tendientes a subsanar estas diferencias.

Contrato No. 1072-2023 de prestación de servicios suscrito con la UNIÓN TEMPORAL GEPROYECTOS & OHTRAS

Son de mencionar algunos casos específicos de las bases de datos, a saber: Desactualización e inconsistencias presentadas en las bases de datos o registro de 10.934 usuarios del servicio de extensión agropecuaria. Así mismo, en la columna denominada “a qué etnia pertenece”, no permitía especificar a qué grupo de población vulnerable o de prioridad pertenecía, lo que generó que la respuesta en su mayoría fuese de “ninguno”. Igualmente, aparecen con la clasificación de “campesinos” un número no mayor a 10 personas. Así mismo, no estaban relacionados todos los números de teléfono de los usuarios. Por último, no estaba en funcionamiento el sistema del Campo Innova, lo que no permitió validar ni consultar la información.

Se ajusta la situación detectada y se consolida el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 5 - Expedición del Plan Nacional Integral de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación – MADR – ADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distinguen de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)

Ley 489 de 1998.

“(...) Artículo 3º: Principios de la función administrativa.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. (...)

Ley 1437 de 2011.

“(…) Artículo 3°. “Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (…)”

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

“Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

(…)

Punto 1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.

La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.

La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación (...)

CONPES 3932 Plan Marco de Implementación, Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación

“(...) Producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral.

(...)

2. Estrategia de asistencia integral e innovación tecnológica: contiene el servicio público de extensión agropecuaria gratuito para los beneficiarios del Fondo de Tierras y pequeños productores y productoras, cuenta con subsidio progresivo para medianos productores y productoras. Asimismo, incluye un sistema de seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. Igualmente, se tiene la promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas, para que las comunidades puedan acceder al material de siembra óptimo. Los anteriores elementos son parte integral del Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación (...)”.

Del pilar 1.0 Planes nacionales para la Reforma Rural Integral, Estrategia 1.0.1 Planes para la Reforma Rural Integral plantea como indicadores reducción la pobreza extrema en el ámbito rural, erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural, reducción en 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural.

Dentro de las metas trazadoras se encuentra como responsable ADR en el producto de Servicio Público de Extensión Agropecuario, porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria con un horizonte desde 2018 hasta 2031

Así mismo, la adopción de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral tenía como horizonte 2017 inicio y finalización en 2018.

Resolución No. 00132 de 2/05/2022 Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final

“(...) Artículo 3: La implementación y ejecución del PLAN AT será ejecutado por la ADR y AGROSAVIA con cargo a los recursos de inversión o propios, recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la implementación del Plan, sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo (...)”.

Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

“(...) Artículo 4°. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Créase el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) definido en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1286 de 2009 el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...)”.

Artículo 8°. Consejo Superior del SNIA. Créase el Consejo Superior de SNIA como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todos aquellos aspectos que se relacionen con el SNIA, articulado con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación de que trata el artículo 12 de la Ley 1286 de 2009 (...)”.

(...)

Artículo 9°. Integración del Consejo. El Consejo Superior del SNIA estará conformado así: 1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su Viceministro delegado, quien lo presidirá (...)”.

Decreto 1985 de 2013

“(...) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos.

ARTÍCULO 2°. OBJETIVOS. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:

– Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones

integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

– Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad (sic) y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.”

Decreto 2364 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica

“(…) 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.

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

(…)

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.

(…)

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. “

Resolución 464 de 2017, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz - CONPES 3932 estableció indicadores temáticos que determinaron las fechas clave de inicio y finalización de la entrega de productos; así, para los 16 planes nacionales dentro de los cuales se encuentra el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica,

Tecnológica y de Impulso a la Investigación- Plan AT, debían adoptarse en 2018. Sin embargo, este plan fue expedido en mayo 2 de 2022.

Este incumplimiento obedeció a debilidades en la planeación por parte del MADR como cabeza de sector y de la ADR como responsable de la administración del servicio público de extensión agropecuaria y por debilidades de control interno. Así mismo, se debió a la falta de coordinación y articulación de los actores del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria - SNIA.

Esto significó un retraso en el plazo establecido de cuatro años en el inicio e implementación de la prestación del servicio de Extensión Agropecuaria de manera diferenciada, equitativa y con priorización de los 170 municipios PDET, de las familias, comunidades y organizaciones de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria y de la población vulnerable rural, afectando el posible fortalecimiento de sus capacidades de producción en sus proyectos, el mejoramiento de sus ingresos y de su calidad de vida.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta MADR

El MADR argumenta que iniciaron el proceso de formulación del Plan AT en 2017, cuando por mecanismo del Fast Track se adelantaba la Ley 1876 de 2017. En la elaboración participaron MADR, ADR, ICA, AGROSAVIA y DNP y hubo diferentes versiones del documento desde septiembre 11 de 2017 hasta la versión final de marzo 3 de 2022. Hubo revisiones y ajustes de ART, de la Oficina de Postconflicto de la Presidencia, y este documento fue presentado al Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria en abril de 2019, que hizo recomendaciones y aprobó para luego enviarlo al DNP y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación en mayo 12 de 2019 y se recibieron comentarios en junio 11 de 2019. Una vez ajustado, se envió a la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, se le envió a la Dirección de Mujer Rural el 11 de octubre de 2019 para la revisión final.

Aduce que su adopción se vio afectada por el cambio normativo establecido por la Ley 1876 de 2017, que inició su implementación con la expedición de la Resolución 407 de 2018, posteriormente la ADR expidió la Resolución 422 de 2019 para así cumplir los criterios mínimos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria.

Argumenta que en el año 2020 fueron pocos los avances frente a la adopción del Plan debido a la Pandemia del COVID 19 y se adoptaron metodologías de teletrabajo atendiendo a las orientaciones del Ministerio de Salud.

Agrega finalmente que de 2019 a 2022 ADR financió la prestación del servicio público de extensión agropecuaria.

Análisis de la respuesta MADR

La respuesta del MADR indica que la formulación del Plan AT inició desde septiembre 11 de 2017, lo que permite confirmar la falta de celeridad, eficiencia y eficacia exigida por la función administrativa en la formulación de este Plan que fue expedido hasta mayo de 2022. Igualmente menciona el bajo avance en algunos años. Esta demora denota la ausencia de una debida coordinación y articulación desde el MADR como cabeza de sector en la expedición del Plan AT, provocó la inoportunidad en la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a la producción de la Agricultura Campesina, Familiar y comunitaria. Esto a pesar de que los elementos fundamentales del Plan ya se encontraban establecidos desde la Reforma Rural Integral, punto 1 del Acuerdo Final de Paz y su Plan Marco de Implementación que disponen los roles, actividades e indicadores para cada una de las entidades, determinando fechas de inicio y terminación de las correspondientes acciones.

De otra parte, el MADR preside el Consejo Superior del SNIA, lo que le otorga un papel de gran responsabilidad en el desarrollo del sector agropecuario, sumado a su función de orientación, control y evaluación de sus entidades adscritas y vinculadas. Estas facultades le dan elementos para gestionar oportunamente una debida articulación y un adecuado control en pro de la atención diferenciada del Servicio Público de Extensión Agropecuaria en la formulación e implementación del Plan AT, herramienta previa y fundamental para el acompañamiento en la planeación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria –SPEA, el mejoramiento del acceso al servicio y del cumplimiento de las expectativas de los pequeños agricultores tal como lo obliga el artículo 64 de la C.N y lo dispone la Resolución 464 de 2017, la Ley 1876 de 2017 en cuanto al seguimiento y evaluación del SPEA lo que redundará en el eficiente uso de los recursos públicos asignados a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

El MADR señala como eventos de demoras: 1. El mecanismo del Fast Track que inicia en 2017, pero este finaliza el mismo año y, 2. La pandemia de 2020 ante la cual, las entidades gubernamentales lograron continuar atendiendo sus responsabilidades dadas las medidas de salud y de teletrabajo establecidas en el momento.

De acuerdo con lo anterior y en conclusión, se considera que estos no son argumentos suficientes para retirar lo observado, en conclusión, se consolida el hallazgo.

Análisis de la respuesta AGROSAVIA

En cuanto a AGROSAVIA, se concluye que aportó insumos al Plan AT en lo relacionado con el tema de semillas teniendo en cuenta su papel como agente técnico científico dentro del SNIA.

Respuesta ADR

La ADR, en su respuesta expone que el Plan AT fue finalmente aprobado y emitido por el MADR y relaciona sus competencias, así: *"1. Realizar el acompañamiento en la planificación y formulación de los PDEA donde el programa de ACFC tenga relevancia. 2. Fortalecer las capacidades de la oferta y su potencial para la prestación del servicio de extensión a través de actividades de formación y capacitación en extensión agropecuaria y rural. 3. Mejorar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial. 4. Realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria."*

Expresa la entidad, que *"para la Agencia de Desarrollo Rural en su misionalidad de garantizar la prestación del servicio de extensión agropecuaria"* se determinaron como metas, las que se describen a continuación:

- *A.78 % de productores en el registro que reciben el SPEA.*
- *A.G.19 % de productoras en el registro que reciben el SPEA.*
- *A.78P % de productores en el registro que reciben el SPEA en municipios PDET"*

Aduce, además, que la implementación del Plan AT ha permitido que se definan estrategias y actividades asignadas a la ADR para su cumplimiento, fijando adicionalmente los plazos de ejecución y su reporte de avance trimestralmente. dichas estrategias se resumen en:

1. Mejorar el acceso al servicio público de extensión mediante la elaboración y adopción de lineamientos actualizados para la formulación de los PDEA; socialización de estos a las entidades territoriales; ajuste, Implementación y evaluación de la estrategia de fortalecimiento de capacidades para los actores que confluyen en la prestación del SPEA; Diseño e implementación del plan de acompañamiento y fortalecimiento principalmente orientado a las EPSEA campesinas, previo y posterior a la habilitación de estas; Realización de ajustes reglamentarios y normativos para mejorar la prestación del SPEA teniendo en cuenta los enfoques diferenciales, territorial y de desarrollo sostenible de base agroecológica, promotoras campesinas e inclusión para la habilitación de organizaciones campesinas, étnicas y populares como EPSEA; Diseño de instrumento para el registro en línea para la habilitación de las EPSEAS; Atención de solicitudes para habilitación de EPSEA; Realizar seguimiento a las EPSEA; Gestionar la prestación del SPEA; Diseñar estrategia para seguimiento y evaluación para la prestación del SPEA e Implementar estrategia para el seguimiento y evaluación de la prestación del SPEA.

2. Estrategia para realizar en coordinación con los entes territoriales, el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del SPEA mediante la elaboración del diseño metodológico a implementar en el acompañamiento a entes territoriales para la evaluación de la prestación del SPEA en sus territorios.

Por lo anteriormente expuesto *“desde que se dio inicio al Plan AT, la ADR ha garantizado el cumplimiento de las estrategias, actividades y metas asignadas en cumplimiento de la Ley 1876 de 2017 al día presente en lo que refiera la prestación del servicio público de extensión agropecuaria.”*

Análisis de la Respuesta de la ADR

El Acuerdo Final de Paz en su punto 1.3.3.2. determina como garantía el Plan AT para otorgar prioridad en la provisión del servicio público de Asistencia Integral Técnica y Tecnológica para fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica.

La respuesta permite confirmar lo reprochado a la ADR en cuanto que, como integrante del Consejo Superior del SNIA tiene atribuciones relacionadas con los lineamientos y construcción del Plan AT y teniendo en cuenta la función de la ADR

de adelantar procesos de coordinación intersectorial para facilitar la intervención integral en el territorio, la ADR no da cuenta de acciones o gestiones de articulación realizadas para lograr la oportuna creación del Plan AT.

Así mismo, con la respuesta permite corroborar la ausencia de acciones suficientes que den cumplimiento a una debida prestación del SPEA acorde con lo establecido en la Ley 1876 de 2017, en el artículo 64 de la CN que estipula el deber del Estado de promover el acceso a la Asistencia Técnica, y en la Resolución 464 de 2017 del MADR, en especial cuando la función de la ADR se dirige a la ejecución de la política relacionada con la atención a la agricultura campesina, familiar y comunitaria, que es un componente fundamental del Plan AT. Vale aclarar que, la respuesta describe el diseño de estrategias y acciones realizadas por la ADR de forma posterior a la expedición del Plan AT.

Respuesta ICA

“2. Observación No. 27 "Expedición del Plan Nacional Integral de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación – MADR – ADR – ICA – AGROSAVIA - (A)” Efectivamente, el ICA fue llamado a formar parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria –SNIA- como integrante del Consejo Superior del SNIA, pero, dado que la Secretaría Técnica es ejercida por la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; es esta entidad es quien cuenta con el rol de líder y articulador para convocar al Consejo y solicitar los documentos y actividades que deben llevarse a cabo para dar cumplimiento a la ley 1876 del 29 de diciembre de 2017. En ese sentido, el ICA, está presto a dar cumplimiento a los lineamientos y directrices que reciba en calidad de participante del Consejo e integrante del sector agropecuario del país”

Análisis de la Respuesta del ICA

Los aportes del ICA al Plan AT son mínimos y en conclusión dada su respuesta no se formula hallazgo para ICA.

Por lo anterior, no es dado retirar lo observado y en conclusión se confirma el hallazgo, teniendo en cuenta que el artículo 209 de la C.N. determina que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento del principio de celeridad, eficiencia y eficacia como igual lo establece la Ley 489 de 1998, sumado a la importancia del Plan AT como herramienta previa y fundamental para el acompañamiento por parte de la ADR en la planeación y

formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria que tenían como fecha máxima de aprobación en las asambleas departamentales abril del año 2020.

Hallazgo No. 6 – Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria - ADR – MADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

(...)

Artículo 209: “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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Ley 1876 de 2017

“Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.

Esta ley crea nuevas funciones, competencias y mecanismos de articulación de las entidades y organismos de coordinación del orden nacional y territorial que componen el SNIA, y crea el servicio público de extensión agropecuaria y normas para su prestación.

Todo lo anterior como herramientas fundamentales para lograr que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión soporten efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano.

(...)

Artículo 8– Consejo Superior del SNIA. Dentro de las funciones que tiene el Consejo y que aplican al PDEA se encuentra la función número 10, que hace referencia a lineamientos otorgados por el Consejo para la identificación de necesidades en materia de extensión agropecuaria y criterios de priorización y focalización de los

usuarios del servicio a nivel territorial. Dichos lineamientos pueden ser acogidos por las autoridades territoriales para diseñar los PDEA, una vez estos sean emitidos.

Artículo 9. Integración del Consejo. El Consejo Superior del SNIA estará conformado así: 1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su Viceministro delegado, quien lo presidirá (...)

(...)

Artículo 12. Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria. Las Comisiones Regionales de Competitividad crearán las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, cuyo objetivo principal es promover el desarrollo de los Sistemas Territoriales de Innovación. Las mesas estarán conformadas por representantes de las organizaciones de cadenas regionales, las organizaciones de productores agropecuarios, las organizaciones comunitarias, los representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico, del sector agropecuario con presencia en la región, las instituciones de educación superior, especialmente las universidades, las entidades sectoriales de nivel territorial y un representante de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codectis), entre otros, además serán presididas por las Secretarías de Agricultura Departamentales, o quien haga sus veces.

Artículo 13. Funciones de las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria respecto al SNIA. Las funciones de las mesas son:

1. Articular los actores locales en torno a los sistemas territoriales de innovación para la generación, acumulación, difusión, aplicación y apropiación de conocimientos y tecnologías del sector agropecuario en su territorio.

2. Garantizar que la generación y adopción de conocimiento y tecnologías del sector agropecuario se haga con sujeción a las normas ambientales y de ordenamiento social y productivo del territorio.

3. Adoptar el PECTIA y la Agenda Dinámica Nacional de I+D+I como el marco orientador para la planificación, priorización, financiación, ejecución y evaluación de las apuestas de investigación, desarrollo e innovación agropecuaria de nivel territorial. “

4. Elevar, a través de su presidente, solicitudes y recomendaciones en materia de ciencia, tecnología e innovación al Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa).

5. *Impulsar la creación de Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación Agropecuarios (PCTIA), en concordancia con el artículo 12 de la Ley 1753 de 2015, como mecanismo para promover la gestión de conocimiento, la transferencia y escalamiento de la tecnología, y el establecimiento de vínculos de colaboración entre los diversos actores del SNIA y en relación con los demás actores del SNCCTI, en beneficio de la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario.*

Parágrafo. *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colciencias definirán los criterios para la priorización de zonas para la conformación de los PCTIA.*

(...)

Artículo 21 - Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. Este subsistema está definido como “el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, para orientar, planificar, implementar, hacer seguimiento y evaluar la prestación del servicio de extensión agropecuaria que tiene lugar en el ámbito rural nacional.

(...)

Artículo 24 - Prestación del servicio de extensión agropecuaria. El servicio de extensión agropecuaria como bien y servicio público es permanente y descentralizado. Este servicio comprende acciones de acompañamiento integral a los productores agropecuarios orientadas a: Diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias. Como resultado se espera que los productores “incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos, comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral”. La prestación del servicio público de extensión agropecuaria está a cargo de los municipios y distritos. Su papel fundamental es armonizar sus iniciativas en materia de extensión agropecuaria con las de otros municipios y/o el departamento al que pertenece, a fin de consolidar las acciones en el PDEA. Así mismo, los municipios y distritos deben formular proyectos una vez el PDEA sea aprobado por la Asamblea Departamental, pues de acuerdo con los lineamientos de formulación de PDEA adoptados por la Resolución 407 de 2018, son las unidades básicas de ejecución del PDEA.

Artículo 25 - Enfoque de extensión agropecuaria en la prestación del servicio. La prestación del servicio de extensión agropecuaria debe contemplar los siguientes cinco aspectos los cuales deben abordarse en función del diagnóstico que debe realizarse a los usuarios

(...)

Artículo 29 - Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). El PDEA es el instrumento de planificación en el cual cada departamento, mediante un trabajo coordinado con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA, define los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia. La formulación del PDEA debe realizarse cada cuatro años. Los avances del plan deben revisarse de forma anual, de tal manera que el PDEA como instrumento de planificación, atienda las particularidades de la gradualidad en la prestación del servicio de extensión, según los aspectos del enfoque mencionados en el Artículo 25. Adicionalmente, el Parágrafo 5 del Artículo 29 de la Ley 1876 de 2017, estableció que la ADR, a través de sus UTT, adelantará un acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio.”

Decreto 1985 del 2013 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

“(…) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos.

ARTÍCULO 2°. OBJETIVOS. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:

– Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

– Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad (sic) y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.”

Decreto 2364 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica

“(…) 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.

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

(...)

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.

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.”

Estatutos AGROSAVIA. Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. ÚLTIMA REFORMA APROBADA EN SESIÓN ORDINARIA DE ASAMBLEA GENERAL DE MIEMBROS DEL 17 DE MAYO DE 2018

“Artículo 5. PROPÓSITOS: La CORPORACIÓN tendrá los siguientes propósitos:

a. Trabajar en la generación de oferta tecnológica (conocimiento, tecnologías, productos y servicios tecnológicos), a través de la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la adaptación de tecnologías, la transferencia, la asesoría y la prestación de servicios relacionados, conexos y/o derivados de sus propósitos, entre otros, los de laboratorio, en sus centros de investigación y sedes.

b. Contribuir en la generación del cambio técnico en el sector agropecuario a través de la vinculación de la oferta tecnológica propia y la socialización de la de otros actores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, SNCTA, con el fin de mejorar la competitividad de la producción, la equidad en la distribución de los beneficios de la oferta tecnológica, la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, y la seguridad alimentaria contribuyendo a elevar la calidad de vida de la población.

c. Apoyar e implementar procesos de investigación, desarrollo e innovación para el sector agropecuario que permitan aumentar la capacidad científica y tecnológica del país.

d. Apoyar e implementar acciones de investigación en conservación, caracterización y uso adecuado para el sector agropecuario colombiano, de los recursos biológicos que conforman los denominados Bancos de Germoplasma de la Nación en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR.

e. Promover y desarrollar acciones que movilicen las capacidades de los actores del Sistema Nacional de Competitividad Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCCTI o sus sustitutos, tendientes a la generación del cambio técnico en el sector agropecuario.

f. Proponer y apoyar la implementación de políticas y estrategias de investigación y desarrollo de tecnologías agropecuarias al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a las demás entidades del Sistema Nacional de Competitividad Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCCTI o sus sustitutos.

(...)

k. Apoyar al MADR en las tareas propias de la articulación y gestión del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial o de sus sustitutos, y de la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación para el sector agropecuario, así como de cualquier otro programa o proyecto a implementar. (...)

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

“Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

(...)

Punto 1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.

La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.

La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación (...)

PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN – PLAN AT

“(...) OBJETIVO GENERAL

Fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos”.

El equipo auditor evidenció que en la actualidad están funcionando 15 Mesas¹⁴ de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria, las cuales han venido realizando acciones propias del Sistema de Innovación, Ciencia y Tecnología, sin embargo, aún no existen suficientes evidencias del inicio de las correspondientes a 17 departamentos del país para que promuevan los Sistemas Territoriales de Innovación y cumplan con lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Ley 1876 de 2017.

Por otra parte, no se encontró evidencia de que exista aprovechamiento de los espacios regionales del SNIA, para la generación de investigaciones y transferencia

¹⁴ Para el momento de la auditoría 15 Mesas de CTIA habían cumplido su función de entregar y publicar el PECTIA departamental; teniendo en cuenta la importancia de estos planes en la integración, actualización y consolidación del PECTIA Nacional.

de conocimiento que aporten al fortalecimiento del servicio público de extensión agropecuaria, de tal forma que atienda las necesidades de los pequeños productores según las condiciones específicas de cada región, considerando factores como el tipo de suelo, clima, recursos disponibles, capacidades locales y demandas del mercado.

Lo anterior obedece a debilidades en la gestión del MADR, ADR y AGROSAVIA dada su responsabilidad en la articulación y coordinación de las actividades relacionadas con el sector y con los diferentes actores de Ciencia Tecnología e Innovación del SNIA.

La ausencia de estas Mesas afecta el fortalecimiento de las capacidades de los productores y en particular de los más vulnerables, al no permitir alcanzar los principios de competitividad, productividad y sostenibilidad.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de MADR y AGROSAVIA

En 2020 la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del MADR convocó a las secretarías de agricultura departamentales para recordarles la importancia de gestionar la conformación de las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuarias según la Ley 1876 de 2017. Estas secretarías con el apoyo de Agrosavia, promovieron la generación de espacios para identificar los actores representativos en 30 departamentos excepto en Atlántico y Magdalena.

Desde estas mesas han actualizado para 2024 los PECTIA departamentales y la Agenda de I+D+i de los departamentos de Amazonas, Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada y Caldas actualizó la Agenda de I+D+i de Cannabis Medicinal.

Las mesas de CTIA han generado insumos para la definición de demandas territoriales del sector agropecuario en las convocatorias bianuales del Sistema General de Regalías coordinadas por los CODECTI en los departamentos. La promoción o acompañamiento en la conformación de Sistemas Territoriales de Innovación promovidos por Agrosavia en el Valle del Cauca, Nariño y Putumayo.

De forma general se han dado acciones relacionadas con la articulación de los gobiernos entrantes y la formulación de proyectos para convocatorias específicas del nivel departamental, socialización de temas de interés para el trabajo articulado con otras instancias.

En las mesas de CTIA se promueve la articulación de iniciativas que respondan a necesidades de CTIA en procesos de investigación o de transferencia de tecnología. La Secretaría de Agricultura Departamental realiza el seguimiento de estos procesos.

Análisis de la Respuesta de MADR y AGROSAVIA

Si bien el MADR gestionó en 2020 invitación a las secretarías de agricultura departamentales para la creación e las mesas de CTIA, no informa si en los últimos años ha realizado seguimiento en torno a los avances de estas en el territorio.

Igualmente, no se evidencian acciones del MADR desde su papel como presidente del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuario- SNIA que le atribuye recomendar los mecanismos que garanticen la articulación del SNIA al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación- SNCCTI y en esta misma vía, la coordinación y cooperación de los actores a nivel nacional y territorial para lograr que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación y extensión soporten efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario. Es de agregar, que en este Consejo participan el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación y el CONSA

La importancia de este Consejo Superior del SNIA obedece además a su responsabilidad de analizar y presentar las solicitudes y recomendaciones de las mesas de ciencia, tecnología e innovación que se eleven al CONSA.

Para 2024 aún faltan departamentos por generar el PECTIA departamental y la Agenda I+D+i. Así mismo, el MADR acepta que aún no existen las Mesas de CTIA de Magdalena y Atlántico. Esto implica un rezago que demora el avance en el PECTIA nacional y la Agenda I+D+i nacional. De igual forma, estos planes son base fundamenta ñ de los PDEA puesto que permiten actualizar las demandas de CTIA propias de la región y de la población rural del lugar en cumplimiento del artículo 25 de la Ley 1876 de 2017 en cuanto los 5 enfoques de Extensión Agropecuaria: Desarrollo de Capacidades humanas integrales, desarrollo de

capacidades sociales integrales, acceso y aprovechamiento efectivo de la información y de las TIC's, gestión sostenible de los recursos naturales y mayor participación de los productores en espacios de política pública sectorial.

En ausencia de estas mesas de CTIA y en la medida de su dinamismo tienen menos o más probabilidades de recibir los beneficios de CTIA, de apropiar conocimiento y de participar en sus territorios de los recursos públicos destinados a Extensión Agropecuaria, para lograr un mejor nivel de vida de los campesinos y en últimas favorecer la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario para incrementar la productividad como lo señalan los artículos 64 y 65 de la Constitución Nacional.

En relación con la participación de Agrosavia, vale mencionar que como agente técnico y científico se ha evidenciado que está presente en estos eventos con acompañamiento a los departamentos, municipios y cadenas productivas mediante la oferta tecnológica y, transferencia de conocimiento en sus áreas de influencia, Centros de Investigación y sedes.

Adicionalmente, esta Corporación realiza divulgación para la apropiación tecnológica a través de los sistemas de información denominados Siembra, BAC y Linkata. Igualmente, es integrante del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

En conclusión, se consolida el hallazgo administrativo para el MADR teniendo en cuenta su rol de cabeza de sector.

Respuesta de ADR

La respuesta de la entidad se resume en la remisión del diagrama de instancias del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y la descripción de los componentes del PECTIA que dentro de la estructura de orden nacional son líderes el MADR y Colciencias y explica el artículo 12 de la Ley 1876 de 2012 y del Decreto 1651 de 2019 en lo que corresponde a la institucionalidad del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y al artículo 2.1.8.3.1. el cual trata sobre la articulación de las instancias en las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación - CRCI y finalmente concluye:

“(...) de acuerdo con la normatividad anterior, las CRCI tienen como secretaría técnica a las cámaras de comercio, por lo tanto, es importante que sea el MADR como líder del subsistema y las cámaras de comercio adelanten la conformación de las 17 mesas regionales faltantes para lograr que se cuente con las 32 mesas, siendo actores en la construcción de los PDEA y permitiendo así que la misionalidad de la ADR este de la mano con la cadena de valor que implica la I+D+I.”

Análisis de la Respuesta de ADR

Teniendo en cuenta las funciones de las Mesas de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuario definidas en el artículo 13 de la Ley 1876 de 2017 y de acuerdo con la respuesta de la entidad, es preciso añadir que esta Ley también establece la participación de la ADR en el Consejo Superior del SNIA que le permite recomendar los mecanismos que garanticen no solo la articulación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, sino también, entre los componentes, interfaces, subsistemas y órganos de gestión de estos, para alcanzar mayor coordinación y cooperación de los actores a nivel nacional y territorial. Adicionalmente, una de sus funciones de la ADR se dirige a adelantar procesos de coordinación intersectorial que faciliten la intervención integral en el territorio.

Lo anterior, incluye la necesidad de colaborar en la gestión de creación de las mesas de CTIA faltantes que son Magdalena y Atlántico y en la dinámica de todas las mesas de CTIA, cuyo rol lo establece la Ley 1876 de 2017 en sus artículos 12 y 13, y desde esta instancia pueden aportar mediante los PECTIA y las Agendas de I+D+i a los PDEA que son base de la PSEA.

Así las cosas, sin el avance en estos espacios no es posible para la ADR cumplir con el criterio de garantizar la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada, teniendo en cuenta las debilidades que se han encontrado en el presente ejercicio auditor y que no permiten a la ADR atender debidamente los artículos 64 y 65 de la Constitución Nacional y el artículo 25 de la Ley 1876 de 2017.

En conclusión, se consolida hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 7 – Funciones y competencias de la Agencia de Desarrollo Rural en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria - SNIA – ADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(...) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o

asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209: “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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Ley 489 de 1998.

“(...) Artículo 3º: Principios de la función administrativa.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 1437 de 2011.

“(...) Artículo 3º. “Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.”

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

“Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

(...)

Punto 1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.

La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.

La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación (...)

Plan Marco de Implementación, Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, versión del 28 de marzo de 2019.

“(...) Producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral.

(...)

2. Estrategia de asistencia integral e innovación tecnológica: contiene el servicio público de extensión agropecuaria gratuito para los beneficiarios del Fondo de Tierras y pequeños productores y productoras, cuenta con subsidio progresivo para medianos productores y productoras. Asimismo, incluye un sistema de seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. Igualmente, se tiene la promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas, para que las comunidades puedan acceder al material de siembra óptimo. Los anteriores elementos son parte integral del Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación (...)

Resolución No. 00132 de 2/05/2022, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final.

“(...) Artículo 3: La implementación y ejecución del PLAN AT será ejecutado por la ADR y AGROSAVIA con cargo a los recursos de inversión o propios, recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la implementación del Plan, sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo (...)”.

PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN – PLAN AT

“(...) OBJETIVO GENERAL

Fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos”.

(...)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1. Realizar el acompañamiento en la planificación y formulación de los PDEA donde el programa de ACFC tenga relevancia.*
- 2. Fortalecer las capacidades de la oferta y su potencial para la prestación del servicio de extensión a través de actividades de formación y capacitación en extensión agropecuaria y rural.*
- 3. Mejorar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial.*
- 4. Realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria.*
- 5. Desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria. (...)”.*

Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

“(...) Artículo 4°. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Créase el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI)

definido en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1286 de 2009 el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

(...)

Artículo 8°. Consejo Superior del SNIA. Créase el Consejo Superior de SNIA como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todos aquellos aspectos que se relacionen con el SNIA, articulado con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación de que trata el artículo 12 de la Ley 1286 de 2009 (...).

Artículo 9°. Integración del Consejo. El Consejo Superior del SNIA estará conformado así: 1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su Viceministro delegado, quien lo presidirá (...).

(...)10. El Presidente de la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR), o un Vicepresidente delegado.

(...)

Artículo 11. Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA). El Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA), así como la Agenda I+D+i que lo integra, constituyen el marco orientador de la política de CTI para el sector agropecuario. Sus avances y resultados serán incorporados en la Plataforma Siembra. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el responsable de la elaboración y actualización del PECTIA, en coordinación con el DNP, Colciencias y Corpoica.

Todos los planes, programas, proyectos e iniciativas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria a ser financiados con recursos públicos, deberán estar enmarcados en dicho plan. Sin perjuicio de que la administración de los recursos se realice bajo la normativa que le aplique según la fuente. La actualización del PECTIA se realizará al menos cada cuatro años(...)

(...)

Artículo 21. Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. Créase el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria como parte integral del SNIA, definido como el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, para orientar, planificar, implementar, hacer seguimiento y evaluar la prestación del servicio de extensión agropecuaria que tiene lugar en el ámbito rural nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el coordinador del Subsistema de Extensión Agropecuaria (...).

(...)

Artículo 28. Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación de Servicio Público de Extensión Agropecuario. La tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria deberá ser subsidiada conforme a la disponibilidad y concurrencia de los recursos de los numerales 1, 2, 3 y 4 de que habla el artículo 14 de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural atendiendo las recomendaciones del Consejo Superior del SNIA, los principios de la función administrativa que apliquen a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en cuanto sean compatibles con su naturaleza y régimen y en estricto cumplimiento del principio de gradualidad y temporalidad de que trata la presente ley, reglamentará la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada(...)

(...)

Artículo 30. Usuarios. Los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria serán los productores y las asociaciones u organizaciones de productores que de manera voluntaria soliciten la prestación de dicho servicio, en razón a que ejecutan en uno o varios predios rurales, una o más actividades agropecuarias. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la clasificación de usuarios del servicio de extensión agropecuaria para las diferentes actividades productivas y para efectos de los subsidios de que trata el presente título (...).

(...)

Artículo 41. Seguimiento. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y la Agencia de Desarrollo Rural, bajo las directrices acordadas con el DNP, en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, realizarán el seguimiento a la prestación del servicio de extensión agropecuaria, y remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del SNIA. La Agencia de Desarrollo Rural realizará al menos una (1) vez al año verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las Epsea habilitadas; así mismo lo hará sobre el cumplimiento de los requisitos de las Umata y los CPGA para el cumplimiento de sus funciones. Este porcentaje se incrementará en el tiempo a partir de esquemas tecnológicos que permitan esta verificación de manera rápida y costo-efectiva (...)

Artículo 42. Evaluación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura Departamental, evaluará la prestación del servicio de extensión agropecuaria de acuerdo a los instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo Superior del SNIA para el efecto, para lo cual establecerá los criterios y la periodicidad de la evaluación. La participación de los usuarios del servicio en la evaluación será una condición necesaria en el diseño metodológico que se aplique (...).

(...)

Artículo 45. Sanciones y su gradualidad. Las sanciones a imponer por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se clasifican como leves, graves o gravísimas dependiendo del tipo de infracción en que se haya incurrido. La infracción de la EPSEA del literal a) del artículo 43 de la presente ley será leve cuando el incumplimiento a la obligación contractual no recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato, graves cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales y gravísima cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de estos elementos y adicionalmente se altere el orden público, económico, social o ambiental (...).”

Decreto 1985 de 2013, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

“(...) Artículo 3°. FUNCIONES. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

1. Formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia. (...).”

Decreto 1319 de 2020, por medio del cual se adiciona el Título 5 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA.

*“(...) **ARTÍCULO 2.1.5.1.2. Alcance del FNEA.** El Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA, es el instrumento mediante el cual se realizará la administración y ejecución de los recursos y aportes que concurren en la financiación de las actividades e inversiones asociadas a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, definidos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria - PDEA, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3 de la Ley 1876 de 2017.*

PARÁGRAFO 1. *El Servicio Público de Extensión Agropecuaria sólo podrá ser prestado a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA, previamente habilitadas de conformidad con el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, las prioridades y actividades definidas en los PDEA, debiendo cumplir los requisitos contenidos en la citada disposición normativa y los lineamientos de política pública que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...).*

PARÁGRAFO 2. *Las actividades por financiar serán las establecidas en el Manual de Operación del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA expedido por el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural. (...)*

Decreto Ley 2364 DE 2015 de la Presidencia de la República de Colombia

“(...) Artículo 3. Objeto. El objeto de la Agencia de 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.

Artículo 4. Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), las siguientes:

(...)

2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural integral 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.

(...)

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.

(...)

12. Adelantar procesos de coordinación inter e intrasectorial 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.

13. Coordinar con el Departamento para la Prosperidad Social y las demás entidades competentes, la prestación de los servicios relacionados con la superación de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas donde intervenga la Agencia, con el fin de evitar duplicidades en su gestión.

18. Apoyar el proceso de formalización de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras, para facilitar su participación en los procesos de planeación y ejecución de planes de desarrollo rural con enfoque territorial.”

(...)

Artículo 18. Dirección de Asistencia Técnica. Son funciones de la Dirección de Asistencia Técnica, las siguientes:

(...)

3. Diseñar esquemas de Asistencia Técnica acordes con las necesidades y diferencias de los territorios en los que se ejecuten proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.

4. Aplicar los instrumentos a través de los cuales se ofrecen los servicios de asistencia técnica y acompañamiento integral, así como el modelo de operación y ejecución, en cumplimiento de las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

(...)

7. Diseñar manuales, procedimientos y formatos para la estructuración del componente de asistencia técnica y acompañamiento integral.

(...)

9. Definir las condiciones técnicas y de capacidad financiera para los procesos de contratación de operadores del componente de asistencia técnica y acompañamiento integral.”

(...)

“Artículo 22. Unidades Técnicas Territoriales. Son funciones de las Unidades Técnicas Territoriales, las siguientes:

(...)

2. Ejecutar las actividades de formulación de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y de promoción de la participación y la asociatividad, bajo los lineamientos del Presidente de la Agencia y del Vicepresidente de Integración Productiva.

(...)

5. Asesorar y acompañar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, en la elaboración de los planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

(...)

12. Ejecutar campañas de difusión y socialización de la oferta de servicios de la Agencia, que garanticen el acceso oportuno a la información en el territorio.”

Resolución 407 de 2018, por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria- SNIA.

“(...) Artículo 5.4. Manual operativo. Todos los procedimientos relacionados con el registro de usuarios del servicio de extensión agropecuaria y el método de clasificación de usuarios, serán definidos en un manual operativo por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural, el cual será actualizado cuando se requiera (...).”

Artículo 5.5. Alcance del registro de usuarios. Además de facilitar la focalización y la priorización en la prestación del servicio, el registro y la clasificación de usuarios servirán para otros objetivos del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria tales como criterios para la aplicación de la gradualidad y temporalidad en el subsidio de la tarifa de la tasa, como insumo para la elaboración de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, como apoyo en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio del sistema, entre otros (...).”

Resolución 422 de 2019, con la cual se habilita a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria –EPSEA.

“(...) ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO. SEGUIMIENTO. - El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, bajo las directrices acordadas con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, realizarán el seguimiento a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA.

La Agencia de Desarrollo Rural realizará al menos una (1) vez al año, una verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las EPSEA habilitadas. Así mismo, lo hará sobre el cumplimiento de los requisitos de las UMATA y los CPGA para el cumplimiento de sus funciones. Este porcentaje se incrementará en el tiempo a partir de esquemas tecnológicos que permitan esta verificación de manera rápida y costo – efectiva (...).”

Sentencia de la Corte Constitucional C-094 de 10 del octubre de 2018, mediante la cual se realizó el control posterior y automático de la Ley 1876 de 2017 y en la cual se hicieron las siguientes declaraciones:

“(...) RESUELVE:

Primero. -Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras

disposiciones”, respecto de ausencia de vicios de trámite en su expedición, particularmente en cuanto a la observancia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y de las reglas aplicables a la formación de esta Ley.

Segundo. - Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1 al 27, 29, 31 al 43, 46 y 47 de La Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

Tercero. - Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos artículo 28 y 30 de la Ley 1876 de 2017, bajo el entendido que la potestad reglamentaria concedida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, será ejercida por el Presidente de la República en los términos del artículo 189-11 de la Constitución Política.

Cuarto. - Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 44 de la Ley 1876 de 2017, salvo la expresión “... el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten, en especial”, que se declara **INEXEQUIBLE**.

Quinto. - Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017, bajo el entendido que la inhabilitación permanente para las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria -EPSEA- prevista como sanción en el numeral 1. del inciso quinto, procede únicamente cuando la infracción sea gravísima, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 6.10.2. a 6.10.8. de esta providencia; y que las sanciones de inhabilitación temporal y suspensión temporal contenidas en los numerales 1. y 2. del inciso quinto del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017, respectivamente, sólo podrán aplicarse cuando el legislador determine la duración temporal de las mismas. (...)

En el marco de lo establecido en el Acuerdo Final (numeral 1 “*Reforma Rural Integral*”), la Ley 1876 de 2017, el Plan AT, el Plan Marco de Implementación y la relevancia entre la coordinación y articulación por parte de las entidades relacionadas con el Plan AT, sus propósitos, funciones y competencias, el equipo auditor evidenció las siguientes situaciones:

1. La no puesta en marcha del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, el cual requiere de la formulación de su manual operativo por parte del MADR, en coordinación con la ADR (parágrafo 2 del Art. 2.1.5.1.2. del Decreto 1319 de 2020).

2. Falta de celeridad para la reglamentación de la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada, en el marco de la Ley 1876 de 2017, y de acuerdo con la exequibilidad condicionada declarada por la Corte Constitucional en Sentencia C-094 del 10 de octubre de 2018.

3. La no actualización de la Resolución 407 de 2018 por parte del MADR en coordinación con la ADR, en la que se adopta el Manual Operativo para el Registro y Clasificación de Usuarios de Extensión Agropecuaria, según lo definido en el Plan AT (numerales 6.2 y 6.2.1).

4. La ausencia de los instrumentos definidos en la Ley 1876 de 2017 (Artículos 41 y 42) para la evaluación y seguimiento al SPEA, donde el MADR en coordinación con la ADR y las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, bajo las directrices acordadas con el DNP, debían realizar estas actuaciones remitiendo un reporte semestral a los miembros del Consejo superior del SNIA (seguimiento), y evaluando el SPEA de acuerdo con los instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo superior del SNIA, los cuales establecerían los criterios y la periodicidad de la evaluación. Al respecto la ADR y desde su responsabilidad en el SPEA, no ha realizado acciones que propongan la estructuración de la batería de indicadores y demás instrumentos, dada su participación en el Consejo Superior del SNIA.

5. La no revisión por parte del MADR en coordinación con ADR, AGROSAVIA e ICA del Decreto 1071 de 2015, en cuanto a la vigencia y pertinencia de la Parte 4 *“Asistencia Técnica Directa Rural”* del Libro Segundo del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (Plan AT, Numeral 6.2.1 temas proyectados a reglamentar), como quiera que el artículo 47 de la Ley 1876 de 2017 derogó la Ley 607 de 2000.

6. La falta de oportunidad en la iniciativa por parte del MADR, en coordinación con la ADR, para la reglamentación del Proceso Administrativo Sancionatorio definido en los artículos 43 a 46 de la Ley 1876 de 2017, acorde con los exhortos emitidos por la Corte Constitucional en Sentencia C-094 del 10 de octubre de 2018.

De igual manera, no se evidenció el diseño de una estrategia de trabajo con acciones específicas, ni cronograma de actividades para dar cumplimiento con lo exigido al tenor de las competencias legales de cada entidad.

Además, las situaciones descritas impidieron la puesta en marcha de la plataforma INNOVA, adquirida en virtud del convenio celebrado entre el MADR y la Universidad Tecnológica de Pereira, la cual es la herramienta misional para la prestación del SPEA.

Todo lo anteriormente expuesto, obedeció a deficiencias en la adopción de acciones y medidas conducentes a la articulación, coordinación y colaboración por parte del MADR, la ADR, el ICA y AGROSAVIA, en relación con el cumplimiento de las normas, la adecuada y oportuna implementación del Plan AT, como consecuencia de esto, se generó una incompleta implementación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, bajo los criterios establecidos.

Hallazgo Administrativo (A).

Respuesta de la entidad

La respuesta de la ADR se concreta en el siguiente texto: *“... desde la aprobación de la Ley 1876 de 2017 se dan las directrices para la implementación del SNIA y se vincula a la ADR en el subcomponente 2 “Subsistema de extensión agropecuaria” definiendo el enfoque de la prestación del servicio y dando las directrices para la formulación de los PDEA, donde la ADR recibió de forma posterior la normatividad base para la implementación de los instrumentos que garantizan la prestación del servicio público de extensión agropecuaria.*

Por lo anterior, el 30 de octubre de 2018 el MADR expidió la Resolución 00407 por la cual se reglamentó las materias técnicas del SNIA, posteriormente en el año 2022 el MADR expidió la Resolución 00132 como documento referente a la implementación del Plan AT, desde la ADR se ha dado cumplimiento a lo reglamentado desde el MADR y en aplicación del SNIA en el subcomponente correspondiente.

La implementación del SNIA y del Plan AT se han venido subsanando, pese a la extemporaneidad en la generación de su reglamentación desde el momento que se aprobó la Ley 1876, sin embargo la ADR ha dado cumplimiento a las funciones y misionalidad como entidad que busca garantizar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria, la oferta de bienes y servicios relacionados con la reforma agraria y el desarrollo rural integral, siendo aliados estratégicos para la

estructuración, cofinanciación y ejecución de los planes integrales de desarrollo agropecuario y rural.”

Análisis de la respuesta

La entidad no da respuesta específica a lo relacionado con el Manual Operativo del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, la clasificación, caracterización y criterios para priorización de beneficiarios del subsidio, instrumentos de evaluación y seguimiento al SPEA, reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del SNIA, batería de indicadores recomendados por el Consejo superior del SNIA y sobre el Proceso Administrativo Sancionatorio.

En estas circunstancias, si bien la ADR en su respuesta acepta la extemporaneidad en la implementación de documentos, normas, instrumentos y herramientas fundamentales en el cumplimiento de la Ley 1876 de 2017 y del Acuerdo Final de Paz, lo claro es que la falta de esta rigurosidad permite que se continúe con los vacíos en la gestión y de sus efectos, como la imposibilidad de contratar el SPEA para el primer semestre de 2024 con la directa afectación de los usuarios en los territorios, en especial de los municipios de sexta categoría que no cuentan con recursos para prestar el SPEA y sumado a las persistentes deficiencias en el control a las EPSEAS y en su debida habilitación.

Lo anterior tiene mayores implicaciones en cuanto la ADR tiene a su cargo importantes recursos derivados del Proyecto de Inversión “*Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional*”, que de acuerdo con SPI, presentó una baja ejecución financiera de 18,68% en 2022 y ejecución física de 89,68% e igualmente en 2023 de una apropiación de \$38.116.806.134 obligó solamente \$7.120.031.831.

De otra parte, en cuanto al cumplimiento de metas para 2022 de 210.000 usuarios a atender en SPEA, 19.877 corresponden a usuarios de municipios PDET y para 2023, de 220.500 pertenecieron a PDET 5.353 usuarios, lo que refleja una baja atención a la población rural afectada por el conflicto y en condición de pobreza.

Por lo anterior y al considerar que el SPEA aún no está garantizado por la ADR se consolida el hallazgo.

Hallazgo No. 8 - Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, articulación, coordinación y subsidiariedad. – ADR - (A)

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades

agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

(...)

Artículo 209: “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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

(...)

ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

Ley 489 de 1998.

“(...) Artículo 3º: Principios de la función administrativa.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

ARTICULO 5o. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo. Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la

armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

PARAGRAFO. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2o. del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.”

Ley 1437 de 2011.

“(…) Artículo 3°. “Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.”

Ley 1876 de 2017 Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

“(…) Artículo 4°. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Créase el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) definido en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1286 de 2009 el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

(…)

Artículo 8°. Consejo Superior del SNIA. Créase el Consejo Superior de SNIA como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todos aquellos aspectos que se relacionen con el SNIA, articulado con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación de que trata el artículo 12 de la Ley 1286 de 2009 (...).

Artículo 9°. Integración del Consejo. El Consejo Superior del SNIA estará conformado así: 1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su Viceministro delegado, quien lo presidirá (...).

“(…)10. El Presidente de la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR), o un Vicepresidente delegado.”

(…)

Artículo 11. Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA). El Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA), así como la Agenda I+D+i que lo integra, constituyen el marco orientador de la política de CTI para el sector agropecuario. Sus avances y resultados serán incorporados en la Plataforma Siembra. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el responsable de la elaboración y actualización del PECTIA, en coordinación con el DNP, Colciencias y Corpoica.

Todos los planes, programas, proyectos e iniciativas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria a ser financiados con recursos públicos, deberán estar enmarcados en dicho plan. Sin perjuicio de que la administración de los recursos se realice bajo la normativa que le aplique según la fuente. La actualización del PECTIA se realizará al menos cada cuatro años(…)

(…)

Artículo 21. Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. Créase el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria como parte integral del SNIA, definido como el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, para orientar, planificar, implementar, hacer seguimiento y evaluar la prestación del servicio de extensión agropecuaria que tiene lugar en el ámbito rural nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el coordinador del Subsistema de Extensión Agropecuaria (...).

(…)

Artículo 28. Subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación de Servicio Público de Extensión Agropecuario. La tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria deberá ser subsidiada conforme a la disponibilidad y concurrencia de los recursos de los numerales 1, 2, 3 y 4 de que habla el artículo 14 de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural atendiendo las recomendaciones del Consejo Superior del SNIA, los principios de la función administrativa que apliquen a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en cuanto sean compatibles con su naturaleza y régimen y en estricto cumplimiento del principio de gradualidad y temporalidad de que trata la presente ley, reglamentará la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada.

Artículo 29. Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). El Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) es el instrumento de planificación cuatrienal en el cual cada departamento, en coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA, definirá los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia. El PDEA debe incluir como mínimo los siguientes elementos:

- 1. Líneas productivas priorizadas a atender mediante los servicios de extensión agropecuaria, sus limitantes y requerimientos.*
- 2. Población objeto del servicio caracterizada respecto a sus condiciones socioeconómicas, culturales y productivas.*
- 3. Estrategias y actividades requeridas para dar solución a las problemáticas y/o potenciar los sistemas productivos, el capital social, el capital humano, y la gestión de los recursos naturales, con sus respectivos cronogramas de ejecución.*
- 4. Los objetivos, indicadores y metas en términos de productividad, competitividad y generación de ingresos.*
- 5. La planificación financiera y de gastos asociados a la prestación del servicio.*
- 6. Programas y proyectos regionales para la generación de capacidades, acceso a mercados y provisión de bienes, servicios e infraestructura sectorial, con los cuales deba articularse el servicio de extensión agropecuaria.*
- 7. Las acciones regionales de manejo sostenible de los recursos naturales, de gestión del riesgo agroclimático, y de adaptación al cambio climático a ser integradas al sector a través del servicio público de extensión agropecuaria.*
- 8. Los sistemas territoriales de innovación, alianzas interinstitucionales, redes e iniciativas orientadas a la innovación agropecuaria regional, que deban ser articuladas con el servicio público de extensión agropecuaria.*
- 9. La articulación con los planes y programas de prestación de servicios de extensión o asistencia técnica agropecuaria adelantados con recursos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros. En el caso de que el PDEA incluya productores ya beneficiados por la parafiscalidad agropecuaria, en la definición de la tarifa del servicio no se tendrá en cuenta el aporte correspondiente.*
- 10. Programas y proyectos para mejorar y/o mantener el estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad en la producción agropecuaria.*

11. *Desarrollo y uso de nuevas tecnologías para la información y la comunicación TIC para impulsar, apoyar y/o soportar los distintos procesos de gestión de conocimiento que hacen parte de la extensión agropecuaria.*

Parágrafo 1°. La cobertura geográfica del PDEA será flexible, respondiendo a las particularidades de los territorios. En tal sentido el PDEA deberá organizar sus acciones en cualquiera de las siguientes dimensiones: municipal, por grupo de municipios, provincial, por cuenca, por subregión, por sistema territorial de innovación, o cualquier otro tipo de organización territorial dentro de un departamento.

En los territorios donde converjan varios departamentos, estos podrán acordar acciones articuladas para atender su población. El PDEA deberá presentarse cada cuatro años junto con el Plan de Desarrollo Departamental a la Asamblea, para su correspondiente aprobación.

Parágrafo 2°. El PDEA debe guardar coherencia con el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes Agropecuarios Municipales y los Planes de Ordenamiento Territorial y la normativa ambiental. En todo caso deberá consultar las herramientas de ordenamiento social y productivo de la propiedad que contribuyan con los procesos de planificación del sector agropecuario expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas.

Parágrafo 3°. En todos los casos el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) será el espacio de diálogo local de las necesidades e iniciativas que se propongan y se concierten en el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. La participación de los productores agropecuarios en dicho Consejo se dará de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 101 de 1993.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su calidad de miembro de los órganos de dirección de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, deberá adelantar acciones para informar y facilitar la articulación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria con los planes y programas de que trata el numeral 9 del presente artículo.

Parágrafo 5°. La Agencia de Desarrollo Rural, a través de sus Unidades Técnicas Territoriales, adelantará un acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio.

Parágrafo 6°. Se realizarán audiencias públicas regionales para la socialización y la construcción colectiva de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria – PDEA.

Parágrafo transitorio. Un año después de entrar en vigencia la presente ley, cada Gobernación Departamental deberá presentar el PDEA ante la Asamblea para su aprobación por el periodo de gobierno que reste en cada departamento.

Parágrafo transitorio. Durante la denominada fase de transición (15 años) para la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final de Paz, el PDEA será el mecanismo de planificación y ejecución territorial, de conformidad con los lineamientos definidos por el MADR, del Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

Artículo 30. Usuarios. Los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria serán los productores y las asociaciones u organizaciones de productores que de manera voluntaria soliciten la prestación de dicho servicio, en razón a que ejecutan en uno o varios predios rurales, una o más actividades agropecuarias. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la clasificación de usuarios del servicio de extensión agropecuaria para las diferentes actividades productivas y para efectos de los subsidios de que trata el presente título (...).

(...)

Artículo 41. Seguimiento. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y la Agencia de Desarrollo Rural, bajo las directrices acordadas con el DNP, en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, realizarán el seguimiento a la prestación del servicio de extensión agropecuaria, y remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del SNIA. La Agencia de Desarrollo Rural realizará al menos una (1) vez al año verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las Epsea habilitadas; así mismo lo hará sobre el cumplimiento de los requisitos de las Umata y los CPGA para el cumplimiento de sus funciones. Este porcentaje se incrementará en el tiempo a partir de esquemas tecnológicos que permitan esta verificación de manera rápida y costo-efectiva (...)

Artículo 42. Evaluación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura Departamental, evaluará la prestación del servicio de extensión agropecuaria de acuerdo a los instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo Superior del SNIA para el efecto, para lo cual establecerá los criterios y la periodicidad de la evaluación. La participación de los usuarios del servicio en la evaluación será una condición necesaria en el diseño metodológico que se aplique (...).

(...)

Artículo 45. Sanciones y su gradualidad. Las sanciones a imponer por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se clasifican como leves, graves o gravísimas dependiendo del tipo de infracción en que se haya incurrido. La infracción de la

EPSEA del literal a) del artículo 43 de la presente ley será leve cuando el incumplimiento a la obligación contractual no recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato, graves cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales y gravísima cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de estos elementos y adicionalmente se altere el orden público, económico, social o ambiental (...)

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

“Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

(...)

Punto 1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.

La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.

La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-

ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación (...)”

Plan Marco de Implementación, Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, versión del 28 de marzo de 2019.

“(...) Producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral.

(...)

2. Estrategia de asistencia integral e innovación tecnológica: contiene el servicio público de extensión agropecuaria gratuito para los beneficiarios del Fondo de Tierras y pequeños productores y productoras, cuenta con subsidio progresivo para medianos productores y productoras. Asimismo, incluye un sistema de seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. Igualmente, se tiene la promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas, para que las comunidades puedan acceder al material de siembra óptimo. Los anteriores elementos son parte integral del Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación (...)”.

Resolución No. 00132 de 2/05/2022, por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final.

“(...) Artículo 3: La implementación y ejecución del PLAN AT será ejecutado por la ADR y AGROSAVIA con cargo a los recursos de inversión o propios, recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la implementación del Plan, sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo (...)”.

PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN – PLAN AT

“(...) OBJETIVO GENERAL

Fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos”.

(...)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1. Realizar el acompañamiento en la planificación y formulación de los PDEA donde el programa de ACFC tenga relevancia.*
- 2. Fortalecer las capacidades de la oferta y su potencial para la prestación del servicio de extensión a través de actividades de formación y capacitación en extensión agropecuaria y rural.*
- 3. Mejorar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial.*
- 4. Realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria.*
- 5. Desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria. (...)*

Decreto 1985 de 2013 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

“(...) Artículo 3°. FUNCIONES. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

- 1. Formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia. (...)*

Decreto 1319 de 2020 Por medio del cual se adiciona el Título 5 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA.

“(...) ARTÍCULO 2.1.5.1.2. Alcance del FNEA. El Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA, es el instrumento mediante el cual se realizará la administración y ejecución de los recursos y aportes que concurren en la financiación de las actividades e inversiones asociadas a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, definidos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria - PDEA, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3 de la Ley 1876 de 2017.

PARÁGRAFO 1. *El Servicio Público de Extensión Agropecuaria sólo podrá ser prestado a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión*

Agropecuaria - EPSEA, previamente habilitadas de conformidad con el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, las prioridades y actividades definidas en los PDEA, debiendo cumplir los requisitos contenidos en la citada disposición normativa y los lineamientos de política pública que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...).

PARÁGRAFO 2. *Las actividades por financiar serán las establecidas en el Manual de Operación del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria - FNEA expedido por el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural. (...)*
“(Negrilla fuera de texto)”

DECRETO Ley 2364 DE 2015 de la Presidencia de la República de Colombia

“Artículo 3°. *Objeto. El objeto de la Agencia de 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.*

Artículo 4°. *Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), las siguientes:*

2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural integral 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.

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.

12. Adelantar procesos de coordinación inter e intrasectorial 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.

13. Coordinar con el Departamento para la Prosperidad Social y las demás entidades competentes, la prestación de los servicios relacionados con la superación de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas donde intervenga la Agencia, con el fin de evitar duplicidades en su gestión.

18. Apoyar el proceso de formalización de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras, para facilitar su participación en los procesos de planeación y ejecución de planes de desarrollo rural con enfoque territorial.”

(...)

“Artículo 18. *Dirección de Asistencia Técnica.* Son funciones de la Dirección de Asistencia Técnica, las siguientes:

3. *Diseñar esquemas de Asistencia Técnica acordes con las necesidades y diferencias de los territorios en los que se ejecuten proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

4. *Aplicar los instrumentos a través de los cuales se ofrecen los servicios de asistencia técnica y acompañamiento integral, así como el modelo de operación y ejecución, en cumplimiento de las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

7. *Diseñar manuales, procedimientos y formatos para la estructuración del componente de asistencia técnica y acompañamiento integral.*

9. *Definir las condiciones técnicas y de capacidad financiera para los procesos de contratación de operadores del componente de asistencia técnica y acompañamiento integral.”*

(...)

Artículo 22. *Unidades Técnicas Territoriales.* Son funciones de las Unidades Técnicas Territoriales, las siguientes:

2. *Ejecutar las actividades de formulación de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y de promoción de la participación y la asociatividad, bajo los lineamientos del Presidente de la Agencia y del Vicepresidente de Integración Productiva.*

5. *Asesorar y acompañar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, en la elaboración de los planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.*

12. *Ejecutar campañas de difusión y socialización de la oferta de servicios de la Agencia, que garanticen el acceso oportuno a la información en el territorio.”*

Resolución 407 de 2018, *por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria- SNIA.*

“(…) Artículo 5.4. Manual operativo. Todos los procedimientos relacionados con el registro de usuarios del servicio de extensión agropecuaria y el método de clasificación de usuarios, serán definidos en un manual operativo por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural, el cual será actualizado cuando se requiera (...).

Artículo 5.5. Alcance del registro de usuarios. Además de facilitar la focalización y la priorización en la prestación del servicio, el registro y la clasificación de usuarios servirán para otros objetivos del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria tales como criterios para la aplicación de la gradualidad y temporalidad en el subsidio de

la tarifa de la tasa, como insumo para la elaboración de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, como apoyo en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio del sistema, entre otros (...)”.

Resolución 422 de 2019, con la cual se habilita a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria –EPSEA.

“(…) ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO. SEGUIMIENTO. - El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, bajo las directrices acordadas con el Departamento Nacional de Planeación - DNP, en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, realizarán el seguimiento a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA.

La Agencia de Desarrollo Rural realizará al menos una (1) vez al año, una verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las EPSEA habilitadas. Así mismo, lo hará sobre el cumplimiento de los requisitos de las UMATA y los CPGA para el cumplimiento de sus funciones. Este porcentaje se incrementará en el tiempo a partir de esquemas tecnológicos que permitan esta verificación de manera rápida y costo – efectiva (...)”.

Parágrafo 3°. En todos los casos el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) será el espacio de diálogo local de las necesidades e iniciativas que se propongan y se concierten en el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. La participación de los productores agropecuarios en dicho Consejo se dará de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 101 de 1993.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su calidad de miembro de los órganos de dirección de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, deberá adelantar acciones para informar y facilitar la articulación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria con los planes y programas de que trata el numeral 9 del presente artículo.

Parágrafo 5°. La Agencia de Desarrollo Rural, a través de sus Unidades Técnicas Territoriales, adelantará un acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio.

Parágrafo 6°. Se realizarán audiencias públicas regionales para la socialización y la construcción colectiva de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria – PDEA.

Parágrafo transitorio. Un año después de entrar en vigencia la presente ley, cada Gobernación Departamental deberá presentar el PDEA ante la Asamblea para su aprobación por el periodo de gobierno que reste en cada departamento.

Parágrafo transitorio. Durante la denominada fase de transición (15 años) para la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final de Paz, el PDEA será el mecanismo de planificación y ejecución territorial, de conformidad con los lineamientos definidos por el MADR, del Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.”

Revisada la información remitida por la ADR a la auditoría y analizados los diferentes planes departamentales de extensión agropecuaria - PDEA, se evidenciaron situaciones que no cumplen debidamente lo establecido en la Ley, así:

-Los planes financieros de los PDEA, no reflejan con claridad la fuente de los recursos que permitirán cumplir con las acciones que planean.

-Si bien los PDEA recogen diferentes fuentes de información primaria y secundaria, no reflejan una debida articulación y consulta con los Planes de Desarrollo Departamental, los Planes Agropecuarios Municipales, los Planes de Ordenamiento Territorial y la normativa ambiental. En el texto de los PDEA no se evidenció su relacionamiento con dichos documentos, no los citaron como fuente de información e igualmente no estaban relacionados en la bibliografía.

-Dada la importancia de los PDEA, éstos no han sido oportunos respecto de los plazos establecidos en La Ley 1876 de 2017, artículo 29, 1er Parágrafo transitorio:” *Un año después de entrar en vigencia la presente ley, cada Gobernación Departamental deberá presentar el PDEA ante la Asamblea para su aprobación por el periodo de gobierno que reste en cada Departamento.”* , y el Parágrafo transitorio: “(...) *durante la denominada fase de transición (15 años) para la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final de Paz, el PDEA será el mecanismo de planificación y ejecución territorial, de conformidad con los lineamientos definidos por el MADR, del Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.”*

No se evidenció una consulta suficiente de los planes y programas de asistencia técnica adelantados por los Fondos Parafiscales, según el numeral 9 del artículo 29 de la Ley 1876 de 2017.

- Si bien remitieron soportes de acciones realizadas de parte de ADR, en ellas se identifica: a) La inexistencia de lineamientos claros y metodología unificada que oriente debidamente a los diferentes actores que participan en la elaboración de los PDEA. b) Las Actas de reunión allegadas a la auditoría no siempre contienen las

firmas de los asistentes y no se acompañan de anexos que permitan corroborar el avance. c) Las grabaciones remitidas por la ADR permiten percibir la desarticulación y la falta de claridad en las acciones a seguir.

Lo anterior, obedece a la falta de coordinación, articulación y subsidiariedad de los actores del SNIA y en particular de la ADR, en la medida que no hubo una debida planeación para establecer una metodología y unos parámetros claros y específicos para la formulación, elaboración e implementación de los PDEA.

Esto ha incidido en la no efectividad de las acciones realizadas en asistencia técnica y extensión agropecuaria dirigida a los pequeños agricultores y a las familias de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria defendidas en el Acuerdo de Paz, particularmente en el período a partir de la expedición de la Ley 1876 de 2017.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la Entidad

“Durante el proceso de acompañamiento técnico en la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) 2020 - 2023, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) llevó a cabo acciones conforme a las posibilidades y necesidades específicas de cada ente territorial, las cuales se soportaron en la demanda de apoyo solicitada por las regiones, lo que implicó una adaptación continua a las realidades y requerimientos locales.

Es importante subrayar que el acompañamiento proporcionado por la ADR se enmarcó en las directrices de la Resolución No. 407 de 2018 “Por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria – SNIA”, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la cual establecía que la entidad acompañaría a las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces en la formulación del PDEA, en términos de metodologías y articulación institucional. En ese sentido, los lineamientos adoptados mediante dicho acto administrativo establecían una serie de elementos metodológicos en su anexo, en búsqueda de asegurar una estructura clara y coherente en el desarrollo de los PDEA.

No obstante, es relevante reconocer que, en dicho lineamiento las acciones de acompañamiento no se encontraban claramente definidas, lo cual condicionó la naturaleza de las actividades realizadas

Adicionalmente, en el contexto de los apoyos metodológicos ofrecidos a los Departamentos para la formulación de los PDEA, la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), dispuso una herramienta tecnológica específica (ver carpeta denominada “Anexo 1”), que fue acogida por los Departamentos que decidieron implementarla, herramienta que fue la acordada para facilitar la formulación, el acompañamiento y seguimiento de los PDEA, permitiendo a estas asumir un papel de liderazgo en la implementación de esta iniciativa.

Resulta importante señalar que, el uso de las fuentes de información primarias y secundarias para la formulación de las PDEA dependía de las Secretarías de Agricultura de los Departamentos en función de la articulación con los instrumentos propios de los territorios y los resultados de los espacios de participación.”

(...)

“b) En cuanto a los soportes presentados, es importante resaltar que el MADR, en el marco de la articulación institucional y como coordinador del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria, definió varios puntos clave en una reunión del 25 de febrero de 2020 (ver carpeta denominada “Anexo 2”). Estos puntos guiaron las acciones y el enfoque metodológico adoptado por las entidades involucradas. Entre las indicaciones destacadas, se sugiere la aplicación de la herramienta mencionada líneas arriba, la distribución departamental para el acompañamiento técnico a los PDEA en determinados territorios, y se planteó un esquema de articulación entre las diferentes entidades para la formulación de los PDEA. Lo anterior está respaldado en el Anexo 2.

c) Frente a la percepción de desarticulación y la falta de acciones claras para avanzar en la formulación, es necesario reiterar que los cronogramas y acciones estaban alineados con las demandas territoriales. Esto resultó en diferentes esquemas de trabajo que incluían a la ADR según situaciones particulares, conforme a las definiciones que en su oportunidad se definieran por el MADR. Esta situación estuvo principalmente motivada por la complejidad de la herramienta y las discusiones en torno a los datos contenidos en ella.

Finalmente, es fundamental resaltar que la formulación de los PDEA es un proceso cuya autonomía recae en el Departamento, tal como se expresa en el artículo 29 de la Ley No. 1876 de 2017 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de

Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”. En este sentido, la Resolución No. 407 de 2018 no obligaba a los departamentos a adoptar los lineamientos de PDEA, lo que permitió que varios tomaran apoyo de diferentes aliados para este proceso, resultando en la implementación de múltiples metodologías y dificultades en el acompañamiento.

Así las cosas, es posible determinar que el acompañamiento de la ADR se realizó en el marco de los instrumentos técnicos y normativos vigentes. Así mismo, estas acciones estuvieron supeditadas a los acuerdos establecidos en reuniones que definieron aspectos clave para guiar el proceso, y cuya implementación práctica dependió en gran medida de la capacidad y decisiones de los equipos locales.

Para superar dicha situación, se expidió la Resolución No. 0096 de 2024 “Por la cual se modifican los Capítulos IV y V de la Resolución número 000407 de 2018 por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”, (ver carpeta denominada “Anexo 3”) en su Artículo 4.1. establece que los lineamientos se encuentran dirigidos “a los Departamentos, Municipios, Distritos, usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y demás actores del Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria que participan en la formulación de los PDEA y los proyectos de extensión agropecuaria”.

Asimismo, el Artículo 4.2. indica que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural, construirá los lineamientos para la formulación de los PDEA, y que las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces deberán dar aplicación a dichos lineamientos.”

(...)

“Finalmente, cabe señalar que los lineamientos incluyen una fase metodológica que garantiza la unificación de criterios en la formulación de los PDEA, la cual se encuentra mencionada en el lineamiento N°9 y desplegada en la guía metodológica (ver carpeta denominada “Anexo 4”) para la formulación del PDEA, que aborda el proceso de formulación desde unas fases y paso a seguir, hasta la consolidación del documento final.”

Análisis de la respuesta

En respuesta No. 20246000097472 la ADR señala que *“llevó a cabo acciones conforme a las posibilidades y necesidades específicas de cada ente territorial, las*

cuales se soportaron en la demanda de apoyo solicitada por las regiones, lo que implicó una adaptación continua a las realidades y requerimientos locales.”

Lo anterior permite confirmar que dadas las funciones propias de la ADR aún falta un mayor conocimiento de las realidades y requerimientos locales para lograr una debida planeación y la prestación de un eficiente servicio público de extensión Agropecuaria los cuales son necesarios la formulación de los PDEA.

Adicionalmente en la respuesta la ADR no menciona la importancia de la función de las Unidades Técnicas Territoriales dispuesta en el artículo 22 del Decreto Ley 2364 de 2015 de la Presidencia de la República y no se señala la necesidad de establecer un plan de acción específico para estas Unidades de la ADR que están ubicadas en el territorio

Mencionan que siguieron las directrices de la Resolución 407 de 2018 y agregan que” *... no obstante, es relevante reconocer que, en dicho lineamiento las acciones de acompañamiento no se encontraban claramente definidas, lo cual condicionó la naturaleza de las actividades realizadas.”*

Al respecto, vale decir que teniendo en cuenta la responsabilidad de ADR como ente técnico y de apoyo en el establecimiento de lineamientos para el SPEA, es la entidad que mejor debe identificar al detalle las diferentes actividades propias e idóneas para el SPEA en las diferentes regiones.

“... frente a la percepción de desarticulación y la falta de acciones claras para avanzar en la formulación, es necesario reiterar que los cronogramas y acciones estaban alineados con las demandas territoriales. Esto resultó en diferentes esquemas de trabajo que incluían a la ADR según situaciones particulares, conforme a las definiciones que en su oportunidad se definieran por el MADR. Esta situación estuvo principalmente motivada por la complejidad de la herramienta y las discusiones en torno a los datos contenidos en ella.” Al respecto y teniendo en cuenta el carácter técnico de la ADR, frente a una herramienta compleja, es válida una acción de mayor acompañamiento, especialmente a los departamentos con menores capacidades técnicas y de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

“... en este sentido, la Resolución No. 407 de 2018 no obligaba a los Departamentos a adoptar los lineamientos de PDEA, lo que permitió que varios tomaran apoyo de diferentes aliados para este proceso, resultando en la implementación de múltiples metodologías y dificultades en el acompañamiento.” Lo anterior va en contravía de una adecuada estandarización que la ADR no revisó oportunamente ni consultó la

importancia de esta condición para establecer los elementos de seguimiento, evaluación y medición del impacto.

“... así las cosas, es posible determinar que el acompañamiento de la ADR se realizó en el marco de los instrumentos técnicos y normativos vigentes. Así mismo, estas acciones estuvieron supeditadas a los acuerdos establecidos en reuniones que definieron aspectos clave para guiar el proceso, y cuya implementación práctica dependió en gran medida de la capacidad y decisiones de los equipos locales”. Ante este argumento es fundamental recordar la obligatoriedad del cumplimiento del principio de subsidiariedad.

La ADR además manifiesta la expedición de la Resolución No. 096 del MADR en abril de 2024 con unos nuevos lineamientos para la formulación de los PDEA, pero, en los mismos no establecen los parámetros para medición de impacto.

Tampoco dentro de la planeación financiera, ni en la herramienta entregada por la FAO, se trata la necesidad de una fórmula que permita establecer un valor más real y aproximado del costo de la prestación del servicio por productor que consulte los diferentes enfoques de diversidad según la caracterización del productor, sistema productivo, acceso a la UPA, situación geográfica y condición de Convivencia y Seguridad Ciudadana o seguridad rural, lo que afecta la confiabilidad del monto del presupuesto que debe aprobar la Asamblea para financiar el PDEA.

Vale indicar que para los nuevos PDEA que debieron iniciar su ejecución en 2024, cuentan con una demora que suma al atraso presentado en los del anterior período teniendo en cuenta el horizonte de 15 años del Acuerdo Final de Paz dentro de los cuales, los 5 primeros años establecieron la prioridad para el SPEA dirigido a las Economías Campesina familiares Comunitarias.

De acuerdo con lo anterior se consolida el hallazgo administrativo.

5.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Conceptuar sobre el cumplimiento de la ejecución de los recursos destinados al PLAN AT, teniendo en cuenta las diferentes fuentes de financiación, según los avances de los proyectos de inversión.

Hallazgo No. 9 – Convenio No. CD-464-2022 del 26/01/2022 Etapa precontractual- Estudios previos-. (A)

Constitución Política De Colombia.

“(…) Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Ley 489 de 1998.

“(…) ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas (...)

ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen (...)

Ley 1437 de 2011.

“(…) Artículo 3°. Principios. “Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...).”

Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.2.1.1, modificado por el Art. 1 del decreto 399 de 2021.

“(…) Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto (..)”

Manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Código MN-GPC-01 del 13 de julio de 2021.

“(…) Numeral 4.1 FASE DE PLANEACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y en la subsección 1 de la sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 “Planeación” - “Estructura y documentos del Proceso de Contratación”, del Decreto 1082 de 2015, se establece que previo a la apertura de cualquier proceso de selección o de la suscripción del contrato, según la modalidad utilizada, la dependencia del Ministerio que requiera el bien, servicio u obra, elaborará un insumo técnico plasmado en un documento de estudio previo cuando corresponda, producto de la realización previa del análisis del sector económico, desde las perspectivas señaladas igualmente en el precitado reglamento, que atienda las necesidades de las distintas dependencias. Dicho estudio previo, deberá establecer el objeto, el alcance y el tipo de contratación según los criterios establecidos (...).”

Estudios previos del convenio de cooperación técnica y científica No. 20220464 de fecha 26/01/2022 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Pedagógica de Pereira, cuyo objeto es *“aunar esfuerzos, recursos, tecnología, capacidades y métodos, entre la Universidad Tecnológica de Pereira y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que permitan ejercer el adecuado desarrollo de las actividades en el marco del fortalecimiento de la innovación en el sector agropecuario a nivel nacional”.*

“(…) DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA ENTIDAD ESTATAL PRETEND SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.

“(…) en ese sentido, durante 2019, de las 2.085.423 Unidades de Producción Agropecuaria – UPA, solamente 108.974 realizaron alguna innovación distribuida así: 60.001 la realizaron en los procesos de las actividades agrícolas, 50.572 en procesos de actividades pecuarias, 41.548 en los productos de la unidad productiva, 31.397 en las actividades relacionadas con la administración y 20.709 en aspectos relacionados con la comercialización de sus productos. (DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)).

Es por eso que de las 2.085.423 Unidades de Producción Agropecuaria – UPA a nivel Nacional, solamente el 5% aplicaron algún proceso de innovación.

La necesidad del enfoque técnico del presente convenio permitirá mediante el fortalecimiento de la articulación interinstitucional, llegar a impactar por lo menos al 10% de las 2.085.423 Unidades de Producción Agropecuaria, es decir 208.542 UPA aplicando procesos de innovación agropecuaria mediante los pilotos que aplicaran lineamientos metodológicos en los que se tengan en cuenta e incluyan usuarios, cadenas productivas priorizadas, estructura del documento, selección de las entidades prestadoras del Servicio, objetivos, actividades, metas y resultados esperados, entre otros aspectos, apoyados con actores del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria –SNIA, como lo es para este convenio la Universidad Tecnológica de Pereira –UTP (…)” (subrayado y negrilla fuera de texto.)

(…)

CLÁUSULA SEGUNDA. – OBLIGACIONES. OBLIGACIONES DE LAS PARTES: OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA, numeral 2:

Gestionar y ejecutar cuatro 4 pilotos, en el marco de la información de innovación, ciencia y tecnología a nivel nacional en 8 municipios, 2 municipios por cada piloto es decir 300 personas por piloto lo que equivale a 150 personas por municipio (…)” (negrilla fuera de texto.)

Una vez revisada la información documental del convenio CD-464-2022 del 26/01/2022 por parte del equipo auditor, se evidenció que existe una contradicción entre lo planeado en la necesidad del enfoque técnico, descripción y justificación de los estudios previos del proceso de contratación y lo finalmente contratado, como quiera que se debía impactar por lo menos al 10% de las 2.085.423 de UPA, es decir, 208.542 UPA aplicando procesos de innovación agropecuaria, pero lo finalmente pactado contractualmente estableció que se gestionarían y ejecutarían las actividades para atender en total a 1200 personas (150 personas por 8 municipios), dejando de lado lo inicialmente planificado.

Lo expuesto anteriormente refleja fallas en los controles del proceso de contratación por parte de la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo que genera contradicción entre lo planeado según los estudios previos, su descripción y justificación, lo contractualmente pactado y el producto final recibido.

Todo ello, pone en riesgo la efectiva prestación del servicio público de extensión agropecuaria al no haberse logrado impactar a las UPA definidas según las necesidades técnicas establecidas en los estudios previos.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

Frente a esta observación el MADR señaló a la CGR que era pertinente citar la totalidad del párrafo cuestionado del estudio previo, así:

“La necesidad del enfoque técnico del presente convenio permitirá mediante el fortalecimiento de la articulación interinstitucional, llegar a impactar por lo menos al 10% de las 2.085.423 Unidades de Producción Agropecuaria, es decir 208.542 UPA aplicando procesos de innovación agropecuaria mediante los pilotos que aplicaran lineamientos metodológicos en los que se tengan en cuenta e incluyan usuarios, cadenas productivas priorizadas, estructura del documento, selección de las entidades prestadoras del Servicio, objetivos, actividades, metas y resultados esperados, entre otros aspectos, apoyados con actores del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria –SNIA, como lo es para este convenio la Universidad Tecnológica de Pereira –UTP”.

Con base en lo anterior el MADR, afirmó:

“(…) De acuerdo con la lectura integral (...) se puede dar cuenta de una meta de 208.542 UPA que apliquen proceso de innovación agropecuarias, la cual difiere significativamente de los 1200 usuarios a impactar con los pilotos de los que trata el convenio para 8 municipio y 4 departamentos del país; sin embargo, también se hace mención que la población a llegar a impactar se realice con el apoyo de actores del SNIA (...)”

Aclaró el MADR *“(…) que la implementación de los pilotos se enfocó hacia la adopción de procesos de innovación agropecuaria más que como mecanismo para la prestación del servicio de extensión agropecuaria, toda vez que no conto con los recursos suficientes para dar cobertura a 208.504 UPA. Sin embargo, es de resaltar el apoyo de actores como se menciona en el reporte del cuarto trimestre de 2022 del Plan AT, la ADR para esta vigencia en la que se ejecutó el convenio, a través*

de las estrategias desarrolladas la prestación del SPEA logró una cobertura de 249.000 usuarios de las cuales resaltan la estrategia (Sic) Digital y Banca, incluyendo un modelo innovador que buscan facilitar el acceso a información técnica y de tipo financiero (...)"

Análisis de la respuesta

En virtud de la explicación ofrecida por el auditado, la CGR establece que, independientemente que se hayan requerido a otros actores del SNIA para impactar a la población o que no existiesen en el momento recursos para dar cobertura a 208.504 UPA, lo cierto es que en los estudios previos del convenio se indicó que **"(...) la necesidad del enfoque técnico era llegar a impactar por lo menos al 10% de las 2.085.423 Unidades de Producción Agropecuaria, es decir 208.542 UPA, aplicando procesos de innovación agropecuaria mediante los pilotos(...)"**.

En contraste con lo anterior, en el Convenio No. CD-464-2022 del 26/01/2022, lo pactado y efectivamente entregado por la UTP al MADR, entre otros productos, fue: **"(...) Gestionar y ejecutar cuatro 4 pilotos, en el marco de la información de innovación, ciencia y tecnología a nivel nacional en 8 municipios, 2 municipios por cada piloto es decir 300 personas por piloto lo que equivale a 150 personas por municipio (...)"** (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Es decir, en el convenio no se mencionaron a las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) que sí fueron tenidas en cuenta en los estudios previos.

Los argumentos expuestos por el MADR no desvirtúan lo observado por la CGR; por lo tanto, se consolida el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 10 – Convenio No. CD-464-2022 del 26/01/2022 Etapa contractual - Supervisión del Convenio. (A)

Constitución Política de Colombia.

"(...) Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)"

Ley 1474 de 2011

“(…) Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (…).”

“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

Manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Código MN-GPC-01 del 13 de julio de 2021.

“(…) Numeral 5.2. CRITERIOS Y ASPECTOS GENERALES DEL EJERCICIO DE SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA

La interventoría, la supervisión integral, junto con el equipo de apoyo a la supervisión de los contratos, de acuerdo con la naturaleza propia de las obligaciones o funciones a su cargo, según corresponda, deben exigir la calidad de los bienes, obras y servicios adquiridos en el marco de un contrato y/o convenio estatal, verificando que se cumplan todas las condiciones técnicas, económicas y legales pactadas. Para ello deberán garantizar que se cumplan las disposiciones legales y aquellas normativas internas del Minagricultura, así como, deberán promover y verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el respectivo contrato y/o convenio.

En la etapa contractual, el interventor o supervisor garantizará que mediante su labor de vigilancia y control, todas las actuaciones del contratista se ajusten a las estipulaciones del contrato y/o convenio y al Estatuto General de Contratación y decretos reglamentarios. El objetivo principal es vigilar, controlar y verificar el

cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones a cargo del Contratista o Cooperante.

Como resultado del ejercicio de vigilancia y control, el supervisor deberá revisar y avalar con su firma los informes mensuales y final, donde se evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista para efectos de los pagos y la liquidación del contrato de Prestación de servicios profesionales o apoyo a la gestión, acompañado del certificado de cumplimiento en los pagos al Sistema General de Seguridad Social, Riesgos Laborales y Contribuciones Parafiscales (...)

(...)

Numeral 5.6. SUPERVISIÓN INTEGRAL:

La supervisión integral consistirá en el seguimiento técnico, ambiental, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractualmente pactadas en el contrato y/o convenio, es ejercida por el mismo Minagricultura a través del designado por el Ordenador del Gasto (...).

Circular 21 del 30 de diciembre de 2016, de la Procuraduría General de la Nación.

“(...) En términos generales la interventoría y Supervisión de los Contratos Estatales, corresponde al conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias desempeñadas por los responsables designados o contratados -supervisores- o interventores-, desde el acta de inicio hasta la finalización de las obligaciones y el cierre de la ejecución contractual. Su finalidad es la de verificar la ejecución satisfactoria del contrato y la indemnidad del patrimonio público, manteniendo permanentemente informada a la entidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En los términos de la normatividad vigente, es obligación de toda entidad pública que suscribe un contrato, que la ejecución del mismo sea verificada por un supervisor o interventor, según corresponda a la complejidad de las actividades contratadas, lo cual, en el caso de la supervisión podrá hacerlo con recurso humano de la misma entidad, siempre observando los perfiles funcionales de los distintos aspectos a verificar, o en caso de que no cuente con recurso humano suficiente, con empresas que provean los mismos, conforme lo indican las normas reglamentarias de la contratación (...)

Independientemente del instrumento empleado para vigilar la ejecución contractual, en todo Contrato Estatal, cualquiera sea su objeto y modalidad de selección, se deben controlar la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del

artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con el siguiente alcance de verificación en cada uno de ellos:

1. Técnico:

En el marco del control, seguimiento y verificación de los aspectos técnicos, se verificará que estos se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables según los estudios previos realizados, con el propósito de que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas en los planos, estudios, manuales, fichas técnicas y diseños de la obra, bien o servicio contratado.

2. Administrativo:

En cuanto a este aspecto, la verificación versa sobre el control al cumplimiento de los aspectos de orden administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano propias del contrato suscrito.

3. Financiero:

En lo que al control financiero se refiere, se debe hacer un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito.

4. Contable:

El aspecto contable guarda íntima relación con el financiero, y trata sobre el manejo adecuado de las normas contables en la ejecución del contrato y administración de los recursos públicos y privados.

5. Jurídico:

Al ejercer el control jurídico, se busca el seguimiento al cumplimiento íntegro de los parámetros legales de las normas colombianas y extranjeras, así como las obligaciones contractuales específicas del contrato estatal suscrito (...)

Convenio CD-464-2022 del 26/01/2022:

“(…) CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES- OBLIGACIONES DE LAS PARTES- OBLIGACIONES GENERALES DE MINISTERIO:

Numeral 8. Revisar y aprobar los informes de ejecución técnica y financiera del convenio que allegue UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA sobre los resultados del proyecto.

CLÁUSULA DÉCIMA. SUPERVISIÓN: *La supervisión y evaluación técnica del desarrollo y la ejecución de las actividades contempladas en el Convenio, así como, la cabal ejecución presupuestal y financiera de los recursos comprometidos en su ejecución, y el cumplimiento de las obligaciones que asume LA UNIVERSIDAD*

TECNOLÓGICO DE PEREIRA serán verificadas por EL MINISTERIO, a través de un Supervisor integral

1. La supervisión integral del convenio y el cumplimiento de las obligaciones, serán verificadas por el Ministerio, a través de (...) profesional especializado grado 13 de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del MINISTERIO o por quien sea designado por el Ordenador del Gasto.

PARÁGRAFO PRIMERO: *En el evento de cambio del supervisor, no será necesario modificar el presente convenio y la designación se efectuará mediante comunicación escrita del ordenador del gasto.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Las funciones de supervisión serán las establecidas en la Ley, en concordancia con el Manual de Contratación, supervisión e interventoría, adoptado por el MINISTERIO.*

PARÁGRAFO TERCERO: *Además, son funciones del supervisor: 1) Realizar revisiones periódicas a la ejecución de la programación presupuestal, de acuerdo con el plan operativo que sea presentado por las partes y aprobado por el comité administrativo del convenio, con el objeto de verificar que se cumplan las condiciones pactadas; 2) Verificar la información que sea necesaria para llevar a cabo la liquidación del presente Convenio; 3) Presentar al Comité Administrativo las modificaciones o suspensiones contractuales a las que haya lugar; 4) Resolver oportuna y diligentemente las consultas formuladas por EL MINISTERIO, que surjan de la ejecución del presente Convenio; **5) Requerir, verificar y presentar al Comité Administrativo los informes presentados por LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA, así como presentar los informes de supervisión a los que haya lugar y verificar la publicación de los mismos en la plataforma SECOP II** 6) Realizar el seguimiento a la ejecución de los recursos del convenio aportados por **EL MINISTERIO y LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA.** 7) *Las demás actividades que garanticen la correcta ejecución del presente Convenio (...)*" (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

En ejercicio del presente trabajo auditor, se observó que la supervisión integral del convenio No. CD-464-2022, expidió 11 informes y un informe final frente a los 10 objetivos que debía cumplir la Universidad Tecnológica de Pereira, de los cuales, una vez revisados, se observaron situaciones relacionadas con falta de soportes financieros o comprobantes de pagos que debía presentar el contratista en sus informes mensuales, así como inconsistencias respecto del porcentaje de avance técnico y presupuestal del convenio que debía determinar la supervisión integral. (ver tabla anexo No. 1).

Respecto de los objetivos 4 y 5 del convenio mencionado, la CGR evidenció algunas inconsistencias en los informes de supervisión, igualmente, en cuanto al avance técnico del convenio y el cumplimiento de actividades por parte del contratista. (ver tablas anexas No. 2 y 3).

Finalmente, no se dio cuenta del cumplimiento de la obligación en cabeza de la supervisión, de requerir, verificar y presentar al Comité Administrativo (del convenio) los informes presentados por la Universidad Tecnológica de Pereira, según se exige en el numeral 5º parágrafo 3º de la cláusula décima del mismo.

Todo lo anterior evidencia una inadecuada aplicación de las normas y criterios que establecen los lineamientos, obligaciones y requisitos que debía cumplir la supervisión frente a la formulación y presentación de los informes periódicos o finales. Esta situación trae como consecuencia la dificultad de evidenciar el cabal cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

El MADR en virtud de las observaciones adelantadas por el equipo auditor en torno a la falta de soportes financieros o comprobantes de pago que debía presentar el contratista en sus informes mensuales, procedió al cargue de esta información en la plataforma SECOP.

Así mismo, la entidad ofreció respuesta a las observaciones contenidas en las tablas anexos 1, 2 y 3 anexas al informe, aduciendo, en síntesis, que las inconsistencias encontradas en los informes de supervisión obedecieron a errores involuntarios de digitación en unos casos, y en otros, a errores cometidos en vista de que al momento de su elaboración se tomaba como referencia el informe anterior.

Igualmente se adujo, respecto del contenido de algunos informes donde no se evidenciaron pronunciamientos de la supervisión sobre el porcentaje de avance de las actividades, que estos no se adelantaron dada la *“comunicación constante y directa”* con el contratista para el desarrollo de los objetivos; y, por tanto, *“(…) los avances reportados fueron aceptados conforme a la supervisión y se reportó la ejecución acumulada de todas las actividades del convenio (…)”*.

Afirmó la entidad que, *“(…) una vez realizadas las aclaraciones por errores involuntarios de digitación, se concluye que la ejecución realizada por la Universidad Tecnológica de Pereira del convenio CD-0464-2022, cumplió en los aspectos técnicos y financieros de acuerdo con lo establecido en la minuta, tal y como se ve reflejado en el informe final del convenio (…)”*

Análisis de la respuesta

Si bien la entidad concluyó que la UTP cumplió con el objeto contractual, según lo expuso en el informe final la supervisión integral, los argumentos expuestos no logran desvirtuar el hallazgo, en tanto que las reiteradas inconsistencias evidenciadas en los informes de supervisión (ver tablas anexos 1, 2 y 3) reflejan claramente debilidades en el seguimiento y verificación de los aspectos técnicos y financieros en los términos que exigen la ley, el manual de contratación de la entidad y el mismo convenio, lo que trae como consecuencia la dificultad en el momento de establecer el cabal cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales.

Los argumentos expuestos por el MADR no desvirtúan lo observado por la CGR; por lo tanto, se consolida el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 11. Convenio 1123-2023 del 3/10/2023. Etapa contractual - Supervisión del Convenio - Cumplimiento de los objetivos del Convenio – ADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(...) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)

***Ley 489 de 1998**, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

“(...) ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas (...)

*ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la **buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia**. Los*

principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen (...)

Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

“(...) Artículo 3°. Principios. *“Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...).”

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(...) Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...).

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

Circular 21 del 30 de diciembre de 2016, de la Procuraduría General de la Nación.

“(…) En términos generales la interventoría y Supervisión de los Contratos Estatales, corresponde al conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias desempeñadas por los responsables designados o contratados -supervisores- o interventores-, desde el acta de inicio hasta la finalización de las obligaciones y el cierre de la ejecución contractual. Su finalidad es la de verificar la ejecución satisfactoria del contrato y la indemnidad del patrimonio público, manteniendo permanentemente informada a la entidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En los términos de la normatividad vigente, es obligación de toda entidad pública que suscribe un contrato, que la ejecución del mismo sea verificada por un supervisor o interventor, según corresponda a la complejidad de las actividades contratadas, lo cual, en el caso de la supervisión podrá hacerlo con recurso humano de la misma entidad, siempre observando los perfiles funcionales de los distintos aspectos a verificar, o en caso de que no cuente con recurso humano suficiente, con empresas que provean los mismos, conforme lo indican las normas reglamentarias de la contratación(…)

Independientemente del instrumento empleado para vigilar la ejecución contractual, en todo Contrato Estatal, cualquiera sea su objeto y modalidad de selección, se deben controlar la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con el siguiente alcance de verificación en cada uno de ellos:

1. Técnico:

En el marco del control, seguimiento y verificación de los aspectos técnicos, se verificará que estos se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables según los estudios previos realizados, con el propósito de que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas en los planos, estudios, manuales, fichas técnicas y diseños de la obra, bien o servicio contratado.

2. Administrativo:

En cuanto a este aspecto, la verificación versa sobre el control al cumplimiento de los aspectos de orden administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano propias del contrato suscrito.

3. Financiero:

En lo que al control financiero se refiere, se debe hacer un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito.

4. Contable:

El aspecto contable guarda íntima relación con el financiero, y trata sobre el manejo adecuado de las normas contables en la ejecución del contrato y administración de los recursos públicos y privados.

5. Jurídico:

Al ejercer el control jurídico, se busca el seguimiento al cumplimiento íntegro de los parámetros legales de las normas colombianas y extranjeras, así como las obligaciones contractuales específicas del contrato estatal suscrito (...).

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ADR, código MO-GCO-001 del mes de abril de 2023.

“(...) 5.1 SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA. La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma Agencia de Desarrollo Rural cuando no requiere conocimientos especializados... (...)

(...)5.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES.

(...)

5.4.4 Funciones de contenido técnico.

a) Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.

b) Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.

(...)

f) Elaborar y presentar los informes de avance y estado del contrato y los que exijan su ejecución. (...).

Convenio No. 11232023 del 3/10/2023 suscrito entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Universidad Tecnológica de Pereira.

*“(...) **Cláusula 1- OBJETO DEL CONVENIO:** “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS CON LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA CONFORME A LO DISPUESTO EN LA LEY 1876 DE 2017 EN EL TERRITORIO NACIONAL”.*

***Cláusula 2- ALCANCE DEL OBJETO:** el convenio se ejecutará en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Nariño, Cauca, Tolima, Valle del*

Cauca, Huila, Chocó, Meta, Caldas, Caquetá, Putumayo, Guainía, Quindío, Guaviare, San Andrés, Amazonas, Vaupés y Risaralda. De conformidad con lo establecido en el documento de estudios previos, propuesta técnica y demás del proceso contractual. (...)

“(...) Clausula 5- COMPROMISOS ESPECÍFICOS DE LA UNIVERSIDAD.

“(...) 17. La universidad deberá presentar informes de avance de ejecución mensual debidamente soportados, con corte según la fecha de la firma del acta de inicio, en donde se evidencie el análisis en la ejecución técnica y presupuestal. (...)

“(...) Clausula 6- COMPROMISOS DE LA AGENCIA:

Ejercer la supervisión de manera permanente para tener el control y verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por La Universidad. (...)

*“(...) **Cláusula 12- SUPERVISIÓN Y CONTROL: LA AGENCIA** supervisará y controlará la correcta ejecución del presente convenio por intermedio del VICEPRESIDENTE DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA o quien haga sus veces, o quien el Ordenador del Gasto designe, lo cual deberá constar por escrito, quien asume la responsabilidad por el seguimiento y control del convenio, así como la correcta y cabal ejecución del mismo, con el apoyo de un grupo de profesionales (contratistas) de la Dirección de asistencia técnica y de otras dependencias que desde su conocimiento contribuyan al seguimiento técnico, jurídico, administrativo y financiero de la ejecución del convenio.*

*6- Rendir informes parciales mensuales y/o contra desembolso, relacionados con la ejecución del convenio
(...)*

*8- Revisar y aprobar los informes de actividades que deba rendir La Universidad.
(...)”.*

Adelantada la verificación a la muestra seleccionada de departamentos y municipios en los cuales se debía prestar el servicio, concretamente al departamento de Antioquia (Mpio. de Necoclí), se determinó que los 45 formatos denominados: “ACOMPANAMIENTO DEL EXTENSIONISTA”, donde se plasmó que el objetivo era: “Acompañar a la unidad familiar para actualizar información del sistema productivo e identificar el estado actual de buenas prácticas agropecuarias”, no cuentan con las firmas de los usuarios ni de los extensionistas que participaron en esa actividad.

Siendo lo anterior así, se coligieron debilidades en la labor de supervisión, lo que trae como consecuencia incertidumbre de que las actividades se hubiesen ejecutado, acorde con el objeto y las obligaciones del contrato, vulnerándose de esta manera, el *conjunto de funciones o actividades establecidas para los supervisores* en la ley, el reglamento interno de la entidad y en el clausulado del convenio.

Hallazgo administrativo (A)

Respuesta de la entidad

La ADR describió cómo se hicieron los dos desembolsos con corte a 31/12/2023, transcribiendo el aparte pertinente del Otrosí No. 1 al Convenio Interadministrativo No. 11232023. Adicionalmente, señaló que *“adelantó un segundo desembolso correspondiente al reconocimiento del **diseño y aprobación** de los METODOS MASIVOS contemplado como parte de las acciones a reconocer a la entrega de parte de la EPSEA-UTP del soporte del proceso de diseño, validación, ajuste y aprobación de los métodos masivos a desarrolla.”*, de conformidad con el mismo protocolo de desembolsos.

Adujo que *“... el literal c) del convenio interadministrativo, es claro en establecer que el reconocimiento del valor de los métodos masivos a implementar por parte de la EPSEA-UTP está relacionado con la **aprobación** de los mismos, de manera que por disposición del convenio, el desembolso no está ligado al desarrollo de actividades directas con los usuarios en terreno, dado que la entrega de las cartillas y puesta en circulación de los programas radiales son actividades posteriores a la aprobación de la Oficina de Comunicaciones de la ADR y la supervisión del convenio...”*

Reiteró la entidad *“...que conforme al periodo de la revisión efectuada por parte de la CGR (31/12/2023), no se generaron desembolsos relacionados con el desarrollo de acciones en terreno a la EPSEA-UTP, correspondientes con el acompañamiento a la unidad familiar, grupales y gira técnica...”*

Concluyó que *“el proceso de acompañamiento en terreno para verificar el desarrollo de acciones por parte de la EPSEA-UTP y validación de soportes documentales de acciones para todos los Departamentos incluyendo Chocó y Antioquia, se inició en el mes de febrero del 2024...”*

Análisis de la respuesta

Es importante destacar que el alcance de esta auditoría fue a 31/12/2023, en esa medida se acepta parcialmente lo afirmado por la entidad cuando expresó que *“el*

*proceso de acompañamiento en terreno para verificar el desarrollo de acciones por parte de la EPSEA-UTP y validación de soportes documentales de acciones para todos los Departamentos incluyendo Chocó y Antioquia, se inició en el mes de **febrero del 2024** ...". Por ello, se ajusta la observación en este primer aspecto, en tanto este convenio fue revisado con corte al mes de diciembre de 2023 y, además, fue objeto de dos prórrogas que lo extendieron en el tiempo hasta el día 31/05/2024.*

Respecto del segundo aspecto de la observación, relacionado con la ausencia de firmas en 45 formatos denominados: "ACOMPANAMIENTO DEL EXTENSIONISTA", expedidos en virtud de las actividades adelantadas en el municipio de Necoclí (Antioquia), la entidad no hizo ningún pronunciamiento sobre este hecho en concreto. Siendo ello así, se mantiene el hallazgo en este sentido.

Se ajusta la observación retirando el primer aspecto relacionado con las actividades desarrolladas por la UTP para implementar los métodos de extensión agropecuaria en los departamentos de Chocó (Mpio. de Bojayá) y Nariño (Mpios. de Ricaurte y San Andrés de Tumaco).

De otra parte, se mantiene el hallazgo administrativo para el segundo aspecto de la observación, en tanto no se desvirtuó el hecho de que 45 formatos de "ACOMPANAMIENTO DEL EXTENSIONISTA" no contaran con firmas ni de los usuarios ni de los extensionistas que participaron en esa actividad.

Se consolida el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 12 - Convenio 1123-2023 del 3/10/2023. Etapa contractual - Supervisión del Convenio - Desembolsos – ADR (A).

Constitución Política De Colombia

"(...) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(...) Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*“(...) **ARTÍCULO 54.** Faltas relacionadas con la Contratación Pública.*

(...)

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento (...).

(...)

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. *El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia (...)*

La **Circular 21 del 30 de diciembre de 2016**, de la Procuraduría General de la Nación, señala:

“(...) En términos generales la interventoría y Supervisión de los Contratos Estatales, corresponde al conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias

desempeñadas por los responsables designados o contratados -supervisores- o interventores-, desde el acta de inicio hasta la finalización de las obligaciones y el cierre de la ejecución contractual. Su finalidad es la de verificar la ejecución satisfactoria del contrato y la indemnidad del patrimonio público, manteniendo permanentemente informada a la entidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En los términos de la normatividad vigente, es obligación de toda entidad pública que suscribe un contrato, que la ejecución del mismo sea verificada por un supervisor o interventor, según corresponda a la complejidad de las actividades contratadas, lo cual, en el caso de la supervisión podrá hacerlo con recurso humano de la misma entidad, siempre observando los perfiles funcionales de los distintos aspectos a verificar, o en caso de que no cuente con recurso humano suficiente, con empresas que provean los mismos, conforme lo indican las normas reglamentarias de la contratación(...)

Independientemente del instrumento empleado para vigilar la ejecución contractual, en todo Contrato Estatal, cualquiera sea su objeto y modalidad de selección, se deben controlar la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con el siguiente alcance de verificación en cada uno de ellos:

1. Técnico:

En el marco del control, seguimiento y verificación de los aspectos técnicos, se verificará que estos se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables según los estudios previos realizados, con el propósito de que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas en los planos, estudios, manuales, fichas técnicas y diseños de la obra, bien o servicio contratado.

2. Administrativo:

En cuanto a este aspecto, la verificación versa sobre el control al cumplimiento de los aspectos de orden administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano propias del contrato suscrito.

3. Financiero:

En lo que al control financiero se refiere, se debe hacer un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito.

4. Contable:

El aspecto contable guarda íntima relación con el financiero, y trata sobre el manejo adecuado de las normas contables en la ejecución del contrato y administración de los recursos públicos y privados.

5. Jurídico:

Al ejercer el control jurídico, se busca el seguimiento al cumplimiento íntegro de los parámetros legales de las normas colombianas y extranjeras, así como las obligaciones contractuales específicas del contrato estatal suscrito (...)

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ADR, código MO-GCO-001 del mes de abril de 2023.

“(...) 5.1 SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA. La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma Agencia de Desarrollo Rural cuando no requiere conocimientos especializados... (...)”

(...)

5.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES.

Los supervisores e interventores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y son responsables por mantener informada a la Agencia de Desarrollo Rural sobre el desarrollo del contrato, y en especial de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento mismo del contrato, o cuando un incumplimiento se presente (...)

“(...) 5.4.3 Funciones de contenido financiero.

a) Aprobar cada uno de los pagos al contratista de acuerdo con la ejecución del contrato, para lo cual deberá expedir la respectiva certificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

b) Velar por la correcta ejecución presupuestal del contrato.

c) Revisar el informe de inversiones efectuadas por el contratista con los fondos suministrados para el objeto del contrato (...)

(...) 5.4.4 Funciones de contenido técnico.

a) Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.

b) Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.

(...)

f) *Elaborar y presentar los informes de avance y estado del contrato y los que exijan su ejecución. (...)*”

Convenio No. 11232023 del 3/10/2023.

*“(...) **Cláusula 10- DESEMBOLSOS: LA AGENCIA** realizará el desembolso de los aportes a la **UNIVERSIDAD**, en los plazos y de conformidad con el cumplimiento de actividades señaladas en el anexo técnico denominado “PROTOCOLO PARA DESEMBOLSO DE RECURSOS”. (...)*”

PROTOCOLO PARA DESEMBOLSO DE RECURSOS

“(...) FORMA DE DESEMBOLSO

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) realizará el desembolso de recursos así:

UN PRIMER DESEMBOLSO: *Correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor del aporte de la Agencia de Desarrollo Rural, previo cumplimiento de los siguientes requisitos aprobados y certificados por el supervisor, en un tiempo estimado no mayor a un (1) mes después de iniciado el proceso de ejecución del proyecto:*

a) *Presentación del equipo ejecutor para el desarrollo del servicio público de extensión agropecuaria en territorio, con los respectivos convenios de vinculación laboral, incluyendo el personal propuesto, conforme a los requisitos definidos y dispuesto para estos efectos, de conformidad con lo descrito en el ítem 6.2. Compromisos Específicos de la Universidad. (...)*”

(...)

UN SEGUNDO DESEMBOLSO: *correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2023 respectivamente, mes vencido, equivalente al avance de ejecución que se realice por departamento hasta llegar al 55% de valor aportado por la Agencia de desarrollo Rural.*

Para el segundo desembolso, será necesario que la universidad presente el informe correspondiente junto con los respaldos que demuestren el avance logrado, y que dicho progreso sea aprobado por el supervisor con respecto a los métodos planificados, tal como se muestra en el siguiente cuadro: (...)

(...) a) *Entrega del informe de diagnóstico inicial colectivo, en el que se analicen y de cuenta de los resultados de la intervención grupal por municipio, acciones a adelantar según lo encontrado y los indicadores de resultado planteados.*

“ (...)”

UN TERCER DESEMBOLSO: *correspondiente al 5% del valor del aporte de la Agencia de Desarrollo Rural una vez se haya surtido la respectiva liquidación del convenio. Previo cumplimiento de lo señalado a continuación: (...)”*

Otrosí No. 1 al Convenio Interadministrativo No. 11232023, de fecha 20/10/2023.

“(…) **CLÁUSULAS: PRIMERA – MODIFICACIÓN:** *Modificar el Literal a) del acápite denominado “UN PRIMER DESEMBOLSO” del anexo “PROTOCOLO FORMA DE DESEMBOLSO” que hace parte integral del Convenio Interadministrativo No. 11232023, el cual, para todos los efectos legales quedará así: “a) **Presentación del equipo ejecutor para el desarrollo del servicio público de extensión agropecuaria en territorio correspondiente a la Dirección, Coordinación técnica, Coordinación administrativa y financiera, Coordinaciones regionales y Coordinaciones departamentales, con los respectivos convenios de vinculación laboral,** y un informe de avance del proceso de vinculación del equipo correspondiente a los coordinadores zonales, extensionistas y enlaces bioculturales, conforme a los requisitos definidos y dispuesto para estos efectos, de conformidad con lo descrito en el numeral 2 de la Cláusula 5. Compromisos Específicos de la Universidad: (...)”*

(...)

SEGUNDA – MODIFICACIÓN: *Modificar el acápite denominado “UN SEGUNDO DESEMBOLSO” del anexo “PROTOCOLO FORMA DE DESEMBOLSO”, que hace parte integral del Convenio Interadministrativo No. 11232023, salvo por la tabla incluida en dicho aparte que no se modifica, el cual, para todos los efectos legales quedará así: “DESEMBOLSOS PERIODICOS CONFORME AL AVANCE DE EJECUCIÓN que se obtenga durante el mes de noviembre y hasta el dieciocho de (18) de diciembre de 2023, correspondiente al avance de ejecución que se realice por departamento hasta llegar al 55% de valor aportado por la Agencia de desarrollo Rural. Será necesario que la universidad presente los respectivos informes técnicos de avance junto con los respaldos que demuestren el avance logrado y que dicho progreso sea aprobado por el supervisor con respecto a los métodos planificados, tal como se muestra en el siguiente cuadro, que describe los valores a reconocer por usuario, en cada departamento: (Tabla) (...) (a) **Entrega del informe de diagnóstico inicial colectivo, en el que se analicen y de cuenta de los resultados de la intervención grupal por municipio, acciones a adelantar***

según lo encontrado y los indicadores de resultado planteados. (...)
(Resaltado fuera de texto).

De la revisión al cumplimiento de la cláusula 10ª del Convenio No. 11232023 del 3/10/2023 y al protocolo para el desembolso de recursos, objeto de modificaciones mediante el Otrosí No. 1 de fecha 20 de octubre de 2023, el equipo auditor evidenció, respecto del segundo desembolso efectuado a la UTP el día 28 de diciembre de 2023, la ausencia del **informe sobre el diagnóstico inicial colectivo, en el que la universidad analizara y diera cuenta: “de los resultados de la intervención grupal por municipio, acciones a adelantar según lo encontrado y los indicadores de resultado planteados”**, de conformidad con lo exigido en el Otrosí No. 1 del Convenio 11232023, en su cláusula segunda, literal A.

La situación detectada, obedece a falta de seguimiento y control riguroso por parte de la supervisión a los informes sobre los avances de ejecución técnica reportado por la UTP, situación que genera el riesgo de incumplimiento de las obligaciones a cargo de la universidad; por consiguiente, que el servicio no se haya prestado de manera idónea; y que, además, se hayan realizado pagos obviando los requisitos establecidos para ello.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

Sobre el primer desembolso, la entidad afirmó que *“...revisando la información reportada del equipo executor por parte de la EPSEA-UTP en el Excel denominado “formato reporte equipo executor” se presenta actualización de dicho formato con cada una de las profesiones pendientes...”*

Así mismo, indicó *“... que los respectivos soportes de los profesionales correspondientes al equipo mínimo de habilitación (6 profesionales) reposan en los archivos de la ADR en la carpeta **EQUIPO MINIMO** requerido para la habilitación de la EPSEA y se relacionan en la “**EVALUACIÓN DE LOS REQUISITOS DE HABILITACIÓN DE LA EPSEA**” (se adjuntó enlace para consultar estos documentos).*

Con relación al segundo desembolso, la entidad señaló *“...que este corresponde con la **aprobación** por parte de la ADR de los **métodos masivos a desarrollar (cartilla y programa radial)**, conforme a lo establecido en el protocolo de desembolsos (...).Según lo establecido en la SEGUNDA – MODIFICACIÓN: Modificar el acápite denominado “UN SEGUNDO DESEMBOLSO” del anexo “PROTOCOLO FORMA DE DESEMBOLSO”, que hace parte integral del Convenio*

Interadministrativo No. 11232023, salvo por la tabla incluida en dicho aparte que no se modifica, el cual, para todos los efectos legales quedará así:

“DESEMBOLSOS PERIODICOS CONFORME AL AVANCE DE EJECUCIÓN que se obtenga durante el mes de noviembre y hasta el dieciocho (18) de diciembre de 2023, correspondiente al avance de ejecución que se realice por departamento hasta llegar al 55% de valor aportado por la Agencia de Desarrollo Rural. Será necesario que la universidad presente los respectivos informes técnicos de avance junto con los respaldos que demuestren el avance logrado y que dicho progreso sea aprobado por el supervisor con respecto a los métodos planificados, ... c) Soporte de aprobación de los métodos masivos a implementar, de parte de la supervisión y la oficina de comunicaciones, cumpliendo con el manual de imagen institucional.”

Concluyó la ADR, lo siguiente:

“...Para la fecha de corte del segundo desembolso la Universidad no había finalizado el desarrollo de los diagnósticos iniciales colectivos, por lo que no era posible presentar un informe con los “resultados de la intervención grupal por municipio, acciones a adelantar según lo encontrado y los indicadores de resultado planteados para los 19 de departamentos de cobertura del convenio interadministrativo 11232023...”

Análisis de la respuesta

Se retira la primera parte respecto de lo observado para el primer desembolso, puesto que revisada la carpeta “*equipo mínimo*” del SharePoint, se observó, efectivamente, que fueron 6 los profesionales que integraron el equipo ejecutor del convenio.

En cuanto a lo observado frente al segundo desembolso, la ADR citó el contenido del literal C de la cláusula segunda del Otrosí No. 1 al Convenio Interadministrativo No. 11232023, y mencionó que para este pago se requería del “*soporte de aprobación de los métodos masivos a implementar, de parte de la supervisión y la oficina de comunicaciones, cumpliendo con el manual de imagen institucional*”.

No es de recibo este último argumento, en razón a que el literal A de la cláusula segunda invocada por la ADR, también exigía para adelantar el primer desembolso, que la UTP entregara a la ADR el “*...informe de diagnóstico inicial colectivo, en el que se analicen y de cuenta de los resultados de la intervención grupal por municipio, acciones a adelantar según lo encontrado y los indicadores de resultado planteados*”.

Se ajusta retirando su primera parte; se mantiene en relación con el segundo desembolso y se configura hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 13 – Convenio 11232023 del 3/10/2023. Etapa contractual – Supervisión - Publicación del proceso contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP. – ADR (A).

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

ARTÍCULO 209: 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)

Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

“(...) ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas (...)”

ARTÍCULO 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen (...)”

Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

“(...) Artículo 3°. Principios. “Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...).”

Decreto 1082 de 2015, *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.*

*“(...) Artículo 2.2.1.1.7.1. **Publicidad en el Secop.** La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición (...)*”

Ley 1150 de 2007 *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.*

*“(...) Artículo 3o. **DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas (...)*”

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ADR, código MO-GCO-001 del mes de abril de 2023.

*“(...) 5.1 **SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA.** La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma Agencia de Desarrollo Rural cuando no requiere conocimientos especializados... (...)*”

(...)

5.4.1 Funciones de contenido administrativo.

h) Alimentar el expediente del contrato o convenio manteniéndolo actualizado, para lo cual deberá cargar todos los documentos de ejecución en el Sistema Secop II, o para aquellos documentos que de alguna manera no puedan ser incorporados a este sistema, deberá realizarlo de la manera que disponga para ello, la Vicepresidencia de Gestión Contractual. (...)”

Convenio No. 11232023 del 3/10/2023.

*“(…) **Cláusula 12- SUPERVISIÓN Y CONTROL: LA AGENCIA** supervisará y controlará la correcta ejecución del presente convenio por intermedio del **VICEPRESIDENTE DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA** o quien haga sus veces, o quien el Ordenador del Gasto designe, lo cual deberá constar por escrito, quien asume la responsabilidad por el seguimiento y control del convenio, así como la correcta y cabal ejecución del mismo, con el apoyo de un grupo de profesionales (contratistas) de la Dirección de asistencia técnica y de otras dependencias que desde su conocimiento contribuyan al seguimiento técnico, jurídico, administrativo y financiero de la ejecución del convenio.*

El supervisor tendrá además de las funciones que por índole y naturaleza del convenio le son propias, las consagradas en la Ley 1474 del 2011 y las siguientes:

(…) 20) Crear su usuario en el SECOP II y solicitar acceso a la cuenta de la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL para contractual digital respectivo y previo visto bueno, los informes que presente LA UNIVERSIDAD en desarrollo de la ejecución contractual, Cargar en el SECOP II copia de lo actuado, con el fin de que los documentos que corresponden a la ejecución contractual reposen en el expediente del convenio. Así las cosas, es conveniente indicar, que de conformidad con lo establecido en los artículos 51 y 56 de la Ley 80 de 1993 y lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, el Supervisor responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y la Ley (...)”

Revisado el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP, se evidenció que algunos documentos del expediente del Convenio 11232023 del 3/10/2023 no se encuentran publicados, estos son: los informes de avance técnico del contratista, así como los informes de supervisión y las actas del Comité Técnico.

Igualmente, respecto de la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 42-40-101044519, la cual fue objeto de prorroga debido a las modificaciones que tuvo el convenio, no fue registrada ni aprobada en la plataforma precitada, de modo tal que allí figura “vencida”.

Así las cosas, se denotaron falencias en las labores propias de la supervisión, en tanto los documentos contractuales mencionados no fueron publicados en el SECOP, afectándose el principio de publicidad y transparencia, lo que finalmente impide que terceros interesados en hacer seguimiento a la contratación pública, tengan acceso a la información de manera completa y oportuna.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

La ADR indicó “... que los informes de seguimiento y supervisión no se encuentran en el aparte de la plataforma SECOP correspondiente al expediente contractual pues estos han sido cargados en cada uno de los desembolsos cargados en el aplicativo con las respectivas modificaciones contractuales y otro si (Sic) (...). Con relación a los informes de avance técnico, informes de supervisión y actas de comité se dio alcance a la actualización de la información en (...) SECOP...”

Sobre el registro de las pólizas en SECOP, señaló que “...estas se encuentran cargadas y aprobadas en (..)SECOP, para la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 42-40- 101044519, la cual fue objeto de prorroga debido a las modificaciones que tuvo el convenio, se encuentra actualizada según los requerimientos del proceso realizado...”

Análisis de la respuesta

Revisado nuevamente el SECOP II se observó que la entidad registró la información que se echó de menos en la observación, el día 23 de mayo de 2024.

En cuanto a la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 42-40-101044519, la cual fue objeto de prorroga debido a las modificaciones que tuvo el convenio, se observó que fue registrada y aprobada en el SECOP el 24 de mayo del presente año.

De esta manera, la entidad aceptó tácitamente lo evidenciado; procediendo a realizar la acción de mejora de manera extemporánea, y con ocasión de lo observado.

Se configura el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 14 – Desembolso de pago para la ejecución de convenio interadministrativo 1059-2023 – ADR (A)

Constitución Política de Colombia:

“(...) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros

grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)."

Ley 489 de 1998, por la cual, entre otras, se expiden principios y reglas generales de la función administrativa, disponen:

“(…) ARTÍCULO 2.- **Ámbito de aplicación.** La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

ARTÍCULO 3.- **Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen. (…)

La Ley 1876 de 2017, por la cual se da soporte al Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones:

“(…) ARTÍCULO 22. **Actores del subsistema nacional de extensión agropecuaria.** Serán actores del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria:

(…)

15. Las Instituciones de Educación Superior y los colegios agropecuarios.”

“(…) ARTÍCULO 25. **El enfoque bajo el cual operará el servicio público de extensión agropecuaria debe contemplar los siguientes aspectos, que se desarrollarán en función del diagnóstico previo que se realice a los usuarios:**

1. Desarrollo de las capacidades humanas integrales mediante la generación y mejora de las habilidades, destrezas, talentos, valores y principios de los productores agropecuarios, para ejecutar apropiadamente las gestiones y labores que demande su actividad productiva, entre otras, actividades técnico-productivas y/o de adecuación y transformación de la producción primaria, administrativas, financieras y crediticias, informáticas, de mercadeo y de comercialización; así como para la convivencia y el desarrollo rural pacífico.

2. Desarrollo de las capacidades sociales integrales y el fortalecimiento de la asociatividad, que permita la organización de los productores para gestionar colectivamente y de manera eficiente las entradas (insumos y factores productivos) y salidas (alimentos, materias primas y productos con valor agregado) de sus sistemas de producción. Así mismo, la promoción del desarrollo empresarial, de las organizaciones de segundo piso, y la conformación de redes de productores, mujeres y jóvenes rurales, entre otras.

3. Acceso y aprovechamiento efectivo de la información de apoyo, adopción o adaptación de tecnologías y productos tecnológicos, apropiación social del conocimiento, y solución de problemáticas, principalmente a través de la innovación abierta o colaborativa, la investigación participativa y el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.

4. Gestión sostenible de los recursos naturales, de modo que los productores hagan uso eficiente de los recursos, suelo, agua, biodiversidad, etc., e integren prácticas orientadas a la mitigación y adaptación al cambio climático.

5. Desarrollo de habilidades para la participación de los productores en espacios para la retroalimentación de la política pública sectorial, además del empoderamiento para autogestionar la solución de sus necesidades.”

Estudios Previos Convenio Interadministrativo 1059 de 2023 entre la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) – Universidad de Cartagena

“(…) 3.2 FORMA DE DESEMBOLSO

(…)

UN SEGUNDO DESEMBOLSO: correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor del aporte de la Agencia de Desarrollo Rural al presente convenio, previa presentación de los soportes por parte de la universidad y aprobación del supervisor de las siguientes actividades, en un tiempo estimado de dos (2) meses, posterior a la firma del acta de inicio: a) Entrega de los soportes que den cuenta de la realización del diagnóstico colectivo inicial al 100% restante de los usuarios del proyecto, según la metodología definida por la ADR, y entrega del 100% de los planes de acompañamiento individual, que permita la caracterización y proyección de métodos y actividades a desarrollar, según los formatos suministrados por la entidad. b) Soportes que evidencien el avance en el 30% de las actividades de acompañamiento productivo individual a predios y 30% de los encuentros grupales planteados según el cronograma de trabajo y metodología de extensión. c) Entrega del informe de diagnóstico inicial colectivo, en el que se analicen y de cuenta de los resultados de la intervención grupal por municipio, acciones a adelantar según lo encontrado y los indicadores de resultado planteados. d) Entrega del Registro de Usuarios validado, que integran la caracterización inicial de personas receptoras del servicio público de extensión, en el formato o plataforma dispuesta para la recolección de la información suministrado por la entidad. e) Soporte de aprobación de los métodos masivos a implementar, de parte de la supervisión y la oficina de comunicaciones, cumpliendo con el manual de imagen institucional. f) Entrega del segundo informe técnico de avance para desembolso, en el cual se deben integrar y soportar los aspectos mencionados anteriormente como requisitos de desembolso y adicionalmente que evidencie el avance operativo, administrativo, financiero y

jurídico y las principales consideraciones referentes a la etapa de caracterización (total) e intervención (parcial) de los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria. Dicho informe debe presentarse conforme al formato suministrado por la entidad. g) Soportes de desembolso del equipo ejecutor del servicio de extensión agropecuaria y extensionistas.

(...)

6.3 COMPROMISOS ESPECÍFICOS DE LA ADR

(...)

3. Realizar los desembolsos en la forma y condiciones pactados, previo cumplimiento de los requisitos para ello establecidos.

(...)

6.5 SUPERVISIÓN POR PARTE DE LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL

(...)

6. Autorizar con su firma los pagos que deban efectuarse a la Universidad de Cartagena”.

La Agencia de Desarrollo Rural - ADR y la Universidad de Cartagena, suscribieron el Convenio No. 1059-2023 el cual tiene por objeto *“AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA CONFORME A LO DISPUESTO EN LA LEY 1876 DE 2017, RESPONDIENDO A LAS NECESIDADES DEFINIDAS EN EL PROYECTO DE EXTENSION AGROPECUARIA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR”*

En virtud de este convenio, se estipulo un plazo de ejecución desde el 13 de octubre de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023, por un valor de *“CINCO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE (\$5.668.318.332,00). (...).”*

Dicho esto, se estableció para los aportes de la ADR una estructura de desembolsos correspondiente a 4 pagos, los cuales debían cumplir previamente con los requisitos para su aprobación de acuerdo al tiempo de ejecución del convenio.

Revisado el repositorio documental, el equipo auditor evidenció una prórroga del convenio por circunstancias de fuerza mayor y caso fortuito del 29 de noviembre de 2023, en la cual, se informa la necesidad de realizar un ajuste al clausulado del convenio respecto a la *“CLÁUSULA QUINTA. FORMA DE DESEMBOLSAR LOS RECURSOS.”*

En ese orden, se estableció la modificación del segundo desembolso “(...) *CONFORME AL AVANCE DE EJECUCIÓN que se obtenga HASTA EL 18 DE DICIEMBRE DE 2023, correspondiente al desarrollo de las actividades contractuales por departamento, hasta llegar al 75% de valor aportado por la Agencia de Desarrollo Rural (...)*”, situación que no se vio reflejada en el informe periódico No. 10 del 12 de marzo de 2024 presentado por la Universidad de Cartagena, en el cual reporta la radicación de la cuenta para el desembolso del segundo pago, el 28 de diciembre del 2023.

El pago en mención se evidenció en las cuentas de la Universidad, según informan, hasta el 20 de febrero del 2024, con un retraso de 50 días, según lo pactado por las partes.

De esta manera, la CGR no evidenció soportes documentales que den cuenta de la justificación del retraso en el segundo desembolso, el cual estaba sujeto, según prórroga del convenio, hasta el 18 de diciembre de 2023.

Esta situación se presenta por la omisión a los compromisos específicos de la Agencia y la falta de seguimiento por parte del supervisor (vicepresidente de Integración Productiva), generando retrasos en el cronograma de pagos acordado en el convenio.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad:

Sobre la observación, La Agencia de Desarrollo Rural manifestó: “*Se requirió constituir reserva presupuestal inducida por falta de PAC, en el entendido que las reservas presupuestales inducidas, se refiere a las cuentas por pagar que no pueden ser obligadas por falta de PAC y/o por falta de condiciones para el pago, como quiera que no cumplen con lo establecido en los artículos 2.8.1.7.3.1 y 2.8.1.7.3.2 del Decreto 1068 de 2015, el Artículo 89 del Decreto No. 111 de 1996, así como con el Concepto del 21 de noviembre de 2018 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las demás normas legales vigentes sobre la materia.*”

Es preciso indicar que aunque la ADR realizó las solicitudes de PAC ordinario y extraordinario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP no atendió en su totalidad la solicitud de PAC de la ADR para pagos en el mes de diciembre de 2023, la cual ascendió \$ 95.547.114.534 y MHCP solo aprobó un PAC ordinario de inversión para el mes de diciembre por valor de \$ 54.838.268.552,78 más un PAC extraordinario de \$ 22.000.000.000, para un total de \$76.838.268.552.78, los cuales fueron insuficientes para pagar la totalidad de compromisos adquiridos en dicho mes.

En este sentido, y evidenciando que la no ejecución presupuestal se debió a falta de PAC y no a una falta de planeación o seguimiento contractual dentro la entidad, de manera atenta nos permitimos solicitar al equipo auditor el retiro de la presente observación.”

Análisis de la respuesta:

Sobre el desembolso del segundo pago de la ejecución del convenio, si bien la entidad expresa en oficio de respuesta de observaciones No 20246000096552 que realizó solicitudes de PAC ordinario y extraordinario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo cierto es que, la Agencia no remitió soportes documentales que den cuenta de la solicitud enviada.

Con fundamento en lo expuesto en relación al desembolso de pago para la ejecución de convenio interadministrativo 1059-2023 por parte del ADR, se consolida hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 15 – Ejecución Contrato No. 07412022 EPSEA FEGACESAR – ADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

Artículo 209: “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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Ley 1474 de 2011

“(...) Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...).”

“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o

circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

Resolución 00132 de 2022 *“Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica y Tecnológica y de Impulso a la Investigación, formulado en cumplimiento al punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final”*

Artículo 3. Implementación y ejecución, La implementación y ejecución del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, será ejecutado por la Agencia de Desarrollo Rural-ADR- y la Corporación Colombiana de Investigación- AGROSAVIA- con cargo a los recursos de funcionamiento, de inversión o propios, recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la implementación del Plan, sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo.

Artículo 5. Comunicación, Comunicar la presente resolución a la Agencia de Desarrollo Rural — ADR, a la Corporación Colombiana de Investigación — AGROSAVIA, al Instituto Agropecuario Colombiano — ICA, a la Agencia de Renovación del Territorio — ART, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación y a la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por intermedio de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ley 1876 de 2017 *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”*

“(…) Artículo 24. Servicio Público de Extensión Agropecuaria. La extensión agropecuaria es un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado; y comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral.

La competencia frente a la prestación del servicio público de extensión corresponde a los municipios y distritos, quienes deberán armonizar sus iniciativas en esta materia, con las de otros municipios y/o el departamento al que pertenece, a fin de

consolidar las acciones en un único plan denominado Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. Este servicio deberá ser prestado a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas para ello. Sin perjuicio de que dichas EPSEA sean entidades u organizaciones de diversa naturaleza.

(...)

Artículo 33. Habilidadación de entidades prestadoras. Para garantizar la calidad en la prestación del servicio de extensión agropecuaria toda Epsea deberá registrarse y cumplir los requisitos que para ello disponga la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). El registro y los requisitos se orientarán a garantizar que estas cumplan como mínimo los siguientes aspectos: 1. Idoneidad del recurso humano, formación profesional y desarrollo de competencias. 2. Experiencia relacionada con la prestación del servicio. 3. Capacidades para desarrollar los planes de extensión agropecuaria - PDEA, según los enfoques establecidos para los mismos, de acuerdo con el artículo 25 de la presente ley. 4. Vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación. 5. Capacidad financiera. 6. Constitución y situación legal conforme. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) reglamentará los requisitos de que trata el presente artículo, habilitará las Epsea, publicará y actualizará el registro correspondiente.

(...)

Artículo 35. Selección y contratación de Epseas. Los municipios seleccionarán y contratarán, individual o colectivamente, a la o las Espsea que prestarán el servicio de extensión agropecuaria en su territorio. Para ello deberán aplicar los siguientes requisitos, sin perjuicio de lo contemplado en la Ley 80 de 1993 y demás normas aplicables:

1. Que exista convenio o contrato de asociación entre los municipios, o los municipios y el departamento para adelantar el proceso de selección y contratación de la o las Epsea de manera colectiva, cuando así se convenga.

2. Que se encuentren en la lista de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (Epsea) habilitadas, publicado por la Agencia de Desarrollo Rural. 29/11/2018 LEY 1876 DE 2017 <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30034416> 14/17

3. Que la oferta del servicio responda adecuadamente a las demandas y requerimientos, plasmados en el PDEA a ejecutar. Para lo cual deberá contar con visto bueno del Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (Consea) o el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, cuando la propuesta aplique a un solo municipio.

4. Que los procesos de seguimiento y evaluación de que trata el Capítulo IV del presente título den cuenta de su calidad en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria.

5. Que no se encuentran sancionadas de conformidad con el Capítulo V del presente título. Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural estarán facultados para contratar Epseas que presten el servicio público de extensión agropecuaria de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

El presente artículo se reglamentará dentro de los primeros seis meses de entrada en vigencia de la presente ley.”.

Resolución número 422 de 2019, por la cual se reglamenta el artículo 33 de la ley 1876 de 2017”, en relación con el procedimiento y los requisitos de habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria — EPSEA, y la elaboración, publicación y actualización del registro de EPSEA habilitadas para la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

“(…) ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. EVALUACIÓN PARA LA HABILITACIÓN. — La Dirección de Asistencia Técnica de la ADR, realizará la evaluación de la información y documentación validada por la Unidad Técnica Territorial correspondiente, para la habilitación de la Entidad Prestadora del Servicio de Extensión Agropecuaria EPSEA, para lo cual contará con un término máximo de quince (15) días hábiles, a partir del día siguiente del envío de la información.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. COMUNICACIÓN DEL RESULTADO. — Una vez se evalué el cumplimiento de los requisitos habilitantes, la Agencia de Desarrollo Rural procederá a comunicar por escrito al solicitante la decisión de negar u otorgar la habilitación como EPSEA, lo cual quedará consignado en el registro.

PARÁGRAFO PRIMERO: El término de vigencia de la habilitación de la EPSEA será de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación del resultado; y la habilitación para prestar el servicio público de extensión agropecuaria, tendrá cobertura en todo el territorio nacional.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para el trámite de renovación de la habilitación, las EPSEA podrán realizar la solicitud a la Agencia de Desarrollo Rural con una antelación mínima de treinta (30) días hábiles antes del vencimiento del término previsto en el anterior parágrafo, en concordancia con los términos establecidos para la solicitud de registro, validación de la solicitud, y evaluación de la habilitación.”.

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría, Versión 1 y 2

“(…) 5.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES.

Contrato No. 07412022 cuyo objeto es “Prestar el servicio público de extensión agropecuaria en el marco de los Convenios No. 5832021, suscrito con el Banco Agrario de Colombia y el No. 6892021, suscrito con Finagro – **Grupo II**”.

(…)

CLÁUSULA 7. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA

(…)

8) Desarrollar los métodos de extensión tal y como se indica en cada una de las fichas estratégicas descritas en el proyecto de extensión de cada departamento compuesto tanto por la cadena de valor y sus respectivos anexos técnicos; de la misma manera deben entregar los soportes tanto en medio físico como en digital. Esta última se dispondrá en las herramientas tecnológicas dispuestas por la Agencia de Desarrollo Rural para tales efectos (Sharepoint de la entidad).

(…)

15) El contratista deberá presentar informes mensuales de ejecución debidamente soportados, con corte según la fecha de la firma del acta de inicio, en donde se evidencie la ejecución técnica y presupuestal. El formato para este informe debe ser aprobado por la supervisión del contrato y deberá soportarse en las herramientas tecnológicas dispuestas por la Agencia de Desarrollo Rural para tales efectos (Sharepoint de la entidad), sin detrimento en otros instrumentos cuando la necesidad lo amerite.

(…)

17) La información técnica, administrativa y presupuestal que soporta digitalmente cada uno de los pagos estipulados en el contrato mencionados anteriormente, deberán consolidarse en las herramientas tecnológicas dispuestas por la Agencia de Desarrollo Rural para tales efectos (Sharepoint de la entidad).

CLÁUSULA 8. OBLIGACIONES DE LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL.

(…)

3) Ejercer la supervisión de manera permanente para temer el control y verificar el cumplimiento de las obligaciones a que se compromete el CONTRATISTA.”

En revisión documental a los expedientes digitales (SharePoint de la entidad), el equipo auditor evidenció las siguientes situaciones:

- **Contrato 07412022** de 08/07/2022 ADR - FEDERACIÓN DE GANADEROS DEL CESAR – FEGACESAR
 - 1. Según la Cláusula 5 FORMA DE PAGO, el contrato contempla 3 pagos de los cuales solo se encontró soportes que evidencian el primer pago. Faltan soportes como facturas e informes técnicos y demás requisitos exigidos para los dos pagos restantes.
 - 2. Según la relación de convenios y contratos EPSEA entregada por la ADR el 30/06/2023, el contrato se encontraba en estado liquidado al día 30/10/2023, pero en el expediente digital no se encontró el acta de liquidación con los soportes de la misma.
 - 3. Existe un valor por actividades no realizadas de \$365.748.681, según informe final, y no se tiene soporte que permita determinar si este valor se descontó del valor inicial del contrato.

Las situaciones evidenciadas obedecen a la falta de seguimiento y control por parte de la supervisión a los informes de avances de ejecución técnica, financiera y presupuestal que presentó el contratista para dar cuenta de la adecuada ejecución del contrato y el cumplimiento de las obligaciones pactadas, situaciones que generan un posible riesgo de incumplimiento de las obligaciones contractuales y la correcta ejecución del contrato.

Hallazgo administrativo (A)

Respuesta de la Entidad

CONTRATO 740 2022 FUNDACION ANDES

La ADR solicita respetuosamente se desestime el posible hallazgo, ya que anexan soportes documentales como la prórroga 03, las facturas de los 3 pagos pactados contractualmente y la relación de pagos SIIF, tres informes de supervisión para los pagos 01,02 y 03 (informe final para liquidación) el cual se anexan al igual que los tres informes de ejecución del contratista FUNDACION ANDES, la matriz de seguimiento de la formulación de los 100 de Planes de fortalecimiento y acta de liquidación.

CONTRATO 741 2022 FEGACESAR.

La ADR solicita respetuosamente se desestime el posible hallazgo, ya que argumentan que solo se ha autorizado el pago 01. El contrato se encuentra en análisis de las pruebas y evidencias solicitadas y allegadas por la EPSEA que

involucran el saldo, correspondientes a los pagos 02, 03 y al valor por actividades no realizadas de \$365.748.681 para determinar el valor final a pagar. El informe de supervisión se encuentra en la Vicepresidencia de Gestión Contractual - VGC en análisis de presunto incumplimiento.

CONTRATO 778 2022 CONSORCIO EXTENSIÓN AGROPECUARIA

La ADR solicita respetuosamente se desestime el posible hallazgo, ya que anexan soportes documentales como otrosí No. 2 y acta de liquidación con los respectivos soportes donde se evidencia el no pago valor no ejecutado de \$134.276.047. Adicionalmente manifiestan que contractualmente se contemple la habilitación de EPSEA cuando dentro de la ejecución del contrato esta se deshabilita.

Análisis de la respuesta

Una vez revisados y analizados los soportes entregados por la entidad, se aceptan los argumentos dados por la entidad para los contratos 0740-2022 y 0778-2022.

Para el contrato 0741-2022 la entidad no suministro soportes que evidencien el proceso y gestión que adelanta la Vicepresidencia de Gestión Contractual de la ADR del posible incumplimiento del contrato.

La situación detectada se mantiene parcialmente y se ajusta para lo observado en el contrato 741-2022, se retira la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 16 - Convenio No. 9772023 celebrado entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Universidad del Magdalena. Registro de usuarios del SPEA - ADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)”

Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

“(..) Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos

(...)

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.”.

Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

“(...) Artículo 31. Registro de Usuarios

(...)

Parágrafo. Para mejorar la cobertura del registro de usuarios, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural o quien haga sus veces, gestionará la articulación de información de productores agropecuarios desarrollada con recursos públicos y aquella que el sector privado pueda · integrar, sin que ello implique afectar de alguna manera la autonomía de sus administradores frente al desarrollo de sus sistemas de información. La utilización de dichos registros deberá efectuarse de conformidad con las normas de Hábeas Data.”.

Resolución 000407 de 2018, por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria – SNIA

“(...) Capítulo V. Registro y clasificación de usuarios

Artículo 5.1. Ámbito de aplicación. *Este capítulo aplica a los productores agropecuarios, así como a las asociaciones u organizaciones de los mismos, usuarios del servicio de extensión agropecuaria, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como coordinador del Subsistema de Extensión Agropecuaria, a la Agencia de Desarrollo Rural como administradora del registro de usuarios del servicio y a las autoridades territoriales involucradas en el proceso de registro.*

Artículo 5.2. Registro de usuarios. *Los usuarios del servicio de extensión agropecuaria deberán registrarse ante el municipio o distrito donde se ubiquen sus predios. La autoridad territorial correspondiente, en su calidad de encargada del tratamiento de datos, registrarán a los usuarios del servicio en los instrumentos y herramientas tecnológicas que serán dispuestos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural. La información requerida para el registro reposará en los servidores de la Agencia de Desarrollo Rural, quien la administrará en calidad de responsable del tratamiento de datos.”*

Convenio No. 9772023, suscrito entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Universidad del Magdalena.

“(…) Consideraciones

(…)

15. *Que con la reglamentación de la Ley 1876 de 2017, se expidió la Resolución 000407 de 2018, donde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció los lineamientos para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) y delegó a **LA ADR** la administración de la información de los productores agropecuarios, e incorporar y/o actualizar el registro de usuarios de extensión agropecuaria; así mismo es la responsable de garantizar la herramienta tecnológica, en el nivel nacional y en las Unidades Técnicas Territoriales, con el fin de garantizar el funcionamiento y soporte continuo del Registro de Usuarios.”*

Informe de ejecución Proyecto de Extensión de los Departamentos del Magdalena y La Guajira del 22 de septiembre del 2023

“(…) 2. IMPLEMENTACIÓN PLAN DE TRABAJO

2.1 Validación y Caracterización de Usuarios

La Agencia de Desarrollo Rural – ADR entregó a la Universidad el día 14 de agosto por correo electrónico dos archivos correspondientes a:

- 1. Listado por vereda copia de Magdalena.*
- 2. Listado por vereda copia de La Guajira.*

Cada uno con los usuarios identificados para la prestación del servicio de extensión agropecuaria – SPEA de los mencionados departamentos.

(…)

De acuerdo con lo anterior las bases de datos de los dos departamentos presentan en términos generales las siguientes problemáticas, las cuales requieren de toda la atención entre la Agencia y la Universidad para el normal desarrollo del convenio.

- *Usuarios sin número telefónico, lo que impide el contacto con los mismos para su atención.*
- *Usuarios ubicados en distintos municipios y/o con distintas líneas productivas y/o dos más finca.*
- *Usuarios con el mismo número de cedula o repetidos.*
- *Usuarios con Nombre y/o número de cedula equivocada.*
- *Usuarios que cambiaron el número de teléfono*
- *Usuarios que no está interesados y/o vendieron los predios, o se movieron de zona o ya no realiza la actividad productiva.*

Estas situaciones que se están afectando el normal desarrollo del convenio en todas sus etapas conllevan a que solo se cuenten en la actualidad de la siguiente información:

Con el fin de subsanar los inconvenientes antes citados, la Universidad del Magdalena ha realizado reuniones con todos los entes territoriales beneficiados del proyecto, con la finalidad de cruzar información entre la base de datos entregada por la ADR y las que reposa en cada una de las entidades interesadas.”.

Revisados los soportes documentales, se evidenció que, de acuerdo con el informe de ejecución del 22 de septiembre de 2023 emitido por la Universidad del Magdalena, la Agencia de Desarrollo Rural entregó una base de datos con un número de usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria determinados con varias problemáticas, como se describen en el informe siendo así:

“(…) ▪ Usuarios sin número telefónico, lo que impide el contacto con los mismos para su atención.

- *Usuarios ubicados en distintos municipios y/o con distintas líneas productivas y/o dos más finca.*
- *Usuarios con el mismo número de cedula o repetidos.*
- *Usuarios con Nombre y/o número de cedula equivocada.*
- *Usuarios que cambiaron el número de teléfono*
- *Usuarios que no está interesados y/o vendieron los predios, o se movieron de zona o ya no realiza la actividad productiva. (…)”.*

La situación mencionada, fue causada por la inconsistencia en la gestión de los datos de registro de usuarios del servicio por parte de la Dirección técnica de la Agencia y la UTT1, siendo quienes administran esta información, lo cual impide la incorporación o actualización de la base de datos.

Lo anterior generó una afectación al desarrollo del convenio, dado que el número de usuarios a los que se tenía previsto prestar el SPEA, cambia y genera un atraso en las distintas actividades previstas a realizar.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

En respuesta a la observación la Agencia afirma que “(...) *dado que del marco de la ley los municipios son quienes deben velar por la veracidad de la información consignada en el registro y el departamento debe velar por que la información este actualizada (...)*”, agregando que “(...) *dispuso de todas las herramientas y recursos disponibles para que los registros de los usuarios en razón a las dificultades técnicas presentadas por la plataforma “Campo Innova” como instrumento para este fin del Ministerio de Agricultura; por lo cual se entregó la base de datos de usuarios de vigencias anteriores el 24 de octubre y 24 de noviembre del 2023*”. Lo anterior, señalan, como parte de las mesas técnicas 01 F-DER-001_1_ACTA_MESA_TECNICA_21092023. Adicional a lo anterior la ADR Anexa 3 documentos, de los cuales dos son fotos de correos con motivo de las bases de datos de usuarios.

Análisis de la respuesta

Si bien la obligación del municipio es velar por la veracidad y el Departamento por la actualización del registro, es la ADR quien gestiona la articulación de la información. En este sentido se presentaron bases de datos, que como informó la EPSEA, representaban una dificultad al momento de la verificación y validación de los usuarios, tal como se menciona en la observación.

Con lo anterior, se mantiene la observación y se consolida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 17 – Contratación del personal para la prestación del SPEA Convenio 9772023 – Primer Desembolso - ADR (A) (D1)

Constitución Política De Colombia

“(...) Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)”

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(...) Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*“(...) **ARTÍCULO 54.** Faltas relacionadas con la Contratación Pública.*

(...)

6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas

técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

(...)

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. *El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia (...)*

Circular 21 del 30 de diciembre de 2016, de la Procuraduría General de la Nación:

“(...) En términos generales la interventoría y Supervisión de los Contratos Estatales, corresponde al conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias desempeñadas por los responsables designados o contratados -supervisores- o interventores-, desde el acta de inicio hasta la finalización de las obligaciones y el cierre de la ejecución contractual. Su finalidad es la de verificar la ejecución satisfactoria del contrato y la indemnidad del patrimonio público, manteniendo permanentemente informada a la entidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En los términos de la normatividad vigente, es obligación de toda entidad pública que suscribe un contrato, que la ejecución del mismo sea verificada por un supervisor o interventor, según corresponda a la complejidad de las actividades contratadas, lo cual, en el caso de la supervisión podrá hacerlo con recurso humano de la misma entidad, siempre observando los perfiles funcionales de los distintos aspectos a verificar, o en caso de que no cuente con recurso humano suficiente, con empresas que provean los mismos, conforme lo indican las normas reglamentarias de la contratación(...)

Independientemente del instrumento empleado para vigilar la ejecución contractual, en todo Contrato Estatal, cualquiera sea su objeto y modalidad de selección, se deben controlar la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con el siguiente alcance de verificación en cada uno de ellos:

1. Técnico:

En el marco del control, seguimiento y verificación de los aspectos técnicos, se verificará que estos se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables

según los estudios previos realizados, con el propósito de que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas en los planos, estudios, manuales, fichas técnicas y diseños de la obra, bien o servicio contratado.

2. Administrativo:

En cuanto a este aspecto, la verificación versa sobre el control al cumplimiento de los aspectos de orden administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano propias del contrato suscrito.

3. Financiero:

En lo que al control financiero se refiere, se debe hacer un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito.

4. Contable:

El aspecto contable guarda íntima relación con el financiero, y trata sobre el manejo adecuado de las normas contables en la ejecución del contrato y administración de los recursos públicos y privados.

5. Jurídico:

Al ejercer el control jurídico, se busca el seguimiento al cumplimiento íntegro de los parámetros legales de las normas colombianas y extranjeras, así como las obligaciones contractuales específicas del contrato estatal suscrito (...).

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ADR, código MO-GCO-001 del mes de abril de 2023.

*“(...) **5.1 SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA.** La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma Agencia de Desarrollo Rural cuando no requiere conocimientos especializados...*

(...)

5.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES.

Los supervisores e interventores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y son responsables por mantener informada a la Agencia de Desarrollo Rural sobre el desarrollo del contrato, y en especial de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento mismo del contrato, o cuando un incumplimiento se presente

(...)

5.4.3 Funciones de contenido financiero.

a) Aprobar cada uno de los pagos al contratista de acuerdo con la ejecución del contrato, para lo cual deberá expedir la respectiva certificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

b) Velar por la correcta ejecución presupuestal del contrato.

c) Revisar el informe de inversiones efectuadas por el contratista con los fondos suministrados para el objeto del contrato

(...)

5.4.4 Funciones de contenido técnico.

a) Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.

b) Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.

(...)

f) Elaborar y presentar los informes de avance y estado del contrato y los que exijan su ejecución. (...).”

Convenio No. 9772023 suscrito entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Universidad del Magdalena.

“(...) CLAUSULA QUINTA: FORMA DE DESEMBOLSO: La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) aportará a la Universidad un porcentaje acorde a los entregables establecidos en la Propuesta Técnica, el cual estará determinado en función de las metas y objetivos contemplados en la misma. En virtud de esto se define la siguiente estructura de desembolso:

UN PRIMER DESEMBOLSO: Correspondiente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor del aporte de la Agencia de Desarrollo Rural al presente convenio, previo cumplimiento de los siguientes requisitos aprobados por el supervisor, en un tiempo estimado de un (1) mes después de iniciado el proceso de ejecución del proyecto:

a) Presentación del equipo ejecutor para el desarrollo del servicio público de extensión agropecuaria en territorio, con los respectivos convenios de vinculación laboral, incluyendo el personal propuesto en el factor de calidad, conforme a los

requisitos definidos y dispuesto para estos efectos, de conformidad con lo descrito en el ítem

6.2. Obligaciones Específicas de la Universidad.

(...)

CLÁUSULA SEXTA. COMPROMISOS DE LAS PARTES:

(...)

6.2 OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD

“4) Reportar a la entidad dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes contados a partir de la firma del acta de inicio, la suscripción de los contratos del equipo ejecutor, los extensionistas y enlaces bioculturales que deberán tener las calidades señaladas en el 01. **FORMATO TÉCNICO - FINANCIERO - DEPARTAMENTOS DE LA GUAJIRA Y MAGDALENA** para cada departamento definidos por el convenio en su propuesta técnica. Así mismo deberán tener en cuenta el equilibrio frente a los aspectos y componentes que abarca cada proyecto en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 25 y artículo 33 de la ley 1876 del 2017.”

De la revisión al cumplimiento de la cláusula quinta al convenio 9772023 y al literal (a) del primer desembolso, la CGR evidenció que:

1. De la lista enviada por la ADR con los extensionistas certificados, se encontró que parte del equipo ejecutor, no se encuentra dentro de la lista de extensionistas certificados, sin embargo, hacen parte del equipo y suscribieron contratos con los mismos, como se muestra en la siguiente tabla:

Personal del equipo ejecutor		
Extensionista	Extensionista certificado	Contratos suscritos (Orden de prestación de servicios profesionales)
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Si	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Si	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Si	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	No	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Si	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	No	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	No	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	No	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Si	Si

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	No	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	No	Si
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	No	Si

Elaboró: equipo auditor (Se protege por ley de habeas data. La entidad conoce los nombres de extensionistas referidos)

- Respecto al numeral 6.2 de las obligaciones de la Universidad, en su mayoría, los contratos se suscribieron después de los (8) días siguientes a partir de la firma del acta de inicio. Es de aclarar que el acta de inicio fue firmada el 30 de agosto del 2023, tal como se relaciona a continuación:

Extensionista	Suscripción de contratos
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	22/09/2023
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	11/9/2023
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	25/09/2023
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	11/9/2023
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	22/09/2023
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	22/09/2023
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	22/09/2023

Elaboró: equipo auditor (Se protege por ley de habeas data. La entidad conoce los nombres de extensionistas referidos)

- Acorde con el Informe técnico del 22 de septiembre de 2023, el número de personas contratadas para prestar el SPEA fue de 232, sin embargo, hay ausencia de información correspondiente a los contratos de los extensionistas y bioculturales, toda vez que, en la información remitida mediante el acceso al SharePoint por la ADR, solo se evidenciaron los contratos del equipo ejecutor.

Las situaciones detectadas, obedecen a la falta de control y seguimiento por parte de la supervisión de la Dirección de Asistencia Técnica y la UTT1 a los informes de ejecución técnica y documentación que da cuenta del SPEA prestado por el contratista, necesarios para hacer el desembolso.

Lo anterior generó una incertidumbre sobre la calidad del servicio que se ha proporcionado, ya que se tiene un conocimiento parcial de los extensionistas que lo están prestando.

Hallazgo administrativo (A) con posible incidencia disciplinaria (D).

Respuesta de la entidad

La ADR da respuesta acorde con los numerales expuestos en la observación así:

1. La Agencia afirma que *“(..). no es pertinente incluir dentro de la relación de soportes de certificados de extensionistas al equipo administrativo de la Universidad del Magdalena EPSEA. Cuando el convenio es explícito al indicar en sus numerales que el equipo del 100% de los extensionistas debe estar certificado, no siendo así para el equipo administrativo de apoyo a la EPSEA”*
2. *“(..). la observación restringe el principio de la contratación, toda vez que, los procesos de implican: I) el registro en la plataforma SECOP II; II) el registro en la plataforma de gestión pública; y, III) el análisis de las hojas de vida de los profesionales, en virtud de las convocatorias a nivel territorial. Así las cosas, es pertinente aclarar que, se concretaron hechos imprevisibles que, llevaron a realizar la contratación de los profesionales en un término adicional, para asegurar la ejecución del convenio (...).”* Adicionalmente expresa que *“Esta circunstancia no evidencia una situación reprochable sino por el contrario habla de un fenómeno normal en el curso del mercado laboral que conlleva intrínsecamente la renuncia de los profesionales.”*
3. *“(..). documentos contractuales de los extensionistas para nuestro caso específico son recepcionados por la vicerrectoría administrativa, dentro de la cual está la dirección financiera y dirección administrativa quienes a su vez emiten una matriz relacionada con las contrataciones a la vicerrectora de extensión y proyección social que es desde donde se ejecuta el convenio de extensión agropecuaria.”* Además, la entidad agregó que *“(..). a base de revisión de la contratación para la verificación del equipo executor presentado a la ADR se basa en esta matriz debido al volumen de información en los repositorios virtuales que esto significaría, estas bases son revisadas en tiempo real en las mesas técnicas. El seguimiento es permanente como se evidencia en las actas de mesa técnica F-DER-001_1_ACTA_MESA_TECNICA_11112023, F-
DER001_1_ACTA_MESA_TECNICA_0802024, F-
DER001_1_ACTA_MESA_TECNICA_15022024, F-
DER001_1_ACTA_MESA_TECNICA_22022024. (...).”*

Análisis de Respuesta

1. De acuerdo al documento del que se relaciona la tabla presentada en la observación **“INFORME DE EJECUCIÓN PROYECTO DE EXTENSIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DEL MAGDALENA Y LA GUAJIRA”** se habla del **equipo ejecutor de la siguiente forma:** *“De acuerdo con lo anterior para el cubrimiento de las 323 vacantes del equipo ejecutor del convenio, se estableció como estrategia de reclutamiento primero solicitar a la ADR el listado de profesionales identificados por la Estrategia Nacional de Actualización y Cualificación de Extensionistas”*. Lo anterior quiere decir que el equipo ejecutor si hace parte de los profesionales que son Extensionistas.

Adicionalmente en el mismo documento se refieren a las actividades del equipo ejecutor así: *“De acuerdo con este escenario las visitas de acompañamiento a la unidad familiar, los métodos grupales, las giras técnicas y demás métodos grupales que serán realizados por parte del equipo ejecutor tendrán plena identificación.”* Acorde con lo anterior, el equipo ejecutor desarrollaba actividades de visita, giras técnicas, entre otras, propias de un extensionista.

De la información anexo a la respuesta, en la tabla “Consolidado-Contratados 2023” los profesionales mencionados no hacen parte del Grupo “Administrativo”.

2. Si bien la ADR hace una explicación de que hubo hechos imprevisibles en la contratación, lo anterior no desvirtúa el hecho de que no se cumplió con lo acordado en el contrato respecto al numeral 6.2 de las obligaciones de la Universidad y no fue previsto por parte de la supervisión de la ADR, como se menciona en la observación.
3. En la información entregada por la ADR en respuesta a la observación no se evidencia ninguna de las Actas a las que se hace referencia. En la matriz mencionada, si bien se relaciona información correspondiente a la contratación, no se especifica cuáles son las personas que hacen parte de los 232 contratados para prestar el SPEA en el convenio, a parte del equipo ejecutor, por lo tanto, se sigue presentando la ausencia de información de la cual se hace referencia en la observación.

Se consolida hallazgo Administrativo y Disciplinario.

Hallazgo No. 18 – Formación y capacitación de extensionistas Convenio 9772023 – ADR (A) (D2)

Constitución Política De Colombia

“(...) Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)”

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(...) Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*“(...) **ARTÍCULO 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública.***

(...)

6. *No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.*

7. *Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

(...)

ARTÍCULO 70. Sujetos disciplinables. *El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia (...).*

Circular 21 del 30 de diciembre de 2016, de la Procuraduría General de la Nación:

“(...) En términos generales la interventoría y Supervisión de los Contratos Estatales, corresponde al conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias desempeñadas por los responsables designados o contratados -supervisores- o interventores-, desde el acta de inicio hasta la finalización de las obligaciones y el cierre de la ejecución contractual. Su finalidad es la de verificar la ejecución satisfactoria del contrato y la indemnidad del patrimonio público, manteniendo permanentemente informada a la entidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En los términos de la normatividad vigente, es obligación de toda entidad pública que suscribe un contrato, que la ejecución del mismo sea verificada por un supervisor o interventor, según corresponda a la complejidad de las actividades contratadas, lo cual, en el caso de la supervisión podrá hacerlo con recurso humano de la misma entidad, siempre observando los perfiles funcionales de los distintos aspectos a verificar, o en caso de que no cuente con recurso humano suficiente, con empresas que provean los mismos, conforme lo indican las normas reglamentarias de la contratación(...)

Independientemente del instrumento empleado para vigilar la ejecución contractual, en todo Contrato Estatal, cualquiera sea su objeto y modalidad de selección, se deben controlar la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con el siguiente alcance de verificación en cada uno de ellos:

1. Técnico:

En el marco del control, seguimiento y verificación de los aspectos técnicos, se verificará que estos se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables según los estudios previos realizados, con el propósito de que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas en los planos, estudios, manuales, fichas técnicas y diseños de la obra, bien o servicio contratado.

2. Administrativo:

En cuanto a este aspecto, la verificación versa sobre el control al cumplimiento de los aspectos de orden administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano propias del contrato suscrito.

3. Financiero:

En lo que al control financiero se refiere, se debe hacer un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito.

4. Contable:

El aspecto contable guarda íntima relación con el financiero, y trata sobre el manejo adecuado de las normas contables en la ejecución del contrato y administración de los recursos públicos y privados.

5. Jurídico:

Al ejercer el control jurídico, se busca el seguimiento al cumplimiento íntegro de los parámetros legales de las normas colombianas y extranjeras, así como las obligaciones contractuales específicas del contrato estatal suscrito (...).

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ADR, código MO-GCO-001 del mes de abril de 2023.

*“(...) **5.1 SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA.** La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma Agencia de Desarrollo Rural cuando no requiere conocimientos especializados (...)*

(...)

5.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES.

Los supervisores e interventores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y son responsables por mantener informada a la Agencia de Desarrollo Rural sobre el desarrollo del contrato, y en especial de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan

poner o pongan en riesgo el cumplimiento mismo del contrato, o cuando un incumplimiento se presente

(...)

5.4.3 Funciones de contenido financiero.

a) Aprobar cada uno de los pagos al contratista de acuerdo con la ejecución del contrato, para lo cual deberá expedir la respectiva certificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

b) Velar por la correcta ejecución presupuestal del contrato.

c) Revisar el informe de inversiones efectuadas por el contratista con los fondos suministrados para el objeto del contrato

(...)

5.4.4 Funciones de contenido técnico.

a) Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.

b) Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.

(...)

f) Elaborar y presentar los informes de avance y estado del contrato y los que exijan su ejecución. (...)"

Convenio No. 9772023, suscrito entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Universidad del Magdalena.

CLÁUSULA SEXTA. COMPROMISOS DE LAS PARTES:

(...)

6.2 OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD

(...)

13) Garantizar la respectiva capacitación e inducción al 100% de los extensionistas contratados, conforme al proyecto de extensión a desarrollar, la metodología a utilizar para los métodos de extensión y los componentes que abarca cada uno.

14) Los extensionistas deberán participar de la formación a través de la Estrategia de Actualización y Cualificación de Extensionistas Agropecuarios, que es complementaria a la inducción de extensionistas al inicio del contrato. (...)"

De la información revisada mediante el SharePoint y la carpeta “*d. inducción a extensionistas*”, el equipo auditor evidenció que la carpeta se encontraba vacía, sin información alguna que dé cuenta de si se hizo la inducción mencionada en las obligaciones. Adicional a lo anterior, tampoco se evidenció información que dé cuenta de la formación a través de la Estrategia de Actualización y cualificación.

La situación descrita, fue causada por la falta de seguimiento y control por parte de la Dirección técnica de la ADR y la UTT1 a la ejecución del convenio, que permita verificar si el contratista cumplió o no con sus obligaciones.

Lo anterior generó una incertidumbre sobre la correcta ejecución y prestación del servicio a los usuarios, debido a que se tiene desconocimiento si los extensionistas cuentan con la suficiente formación y capacitación para prestar un servicio de calidad.

Hallazgo administrativo (A) con posible incidencia disciplinaria (D).

Respuesta de la entidad

La CGR expone de manera resumida la respuesta de la ADR, en donde indicó que “*dificultades técnicas presentadas por la plataforma Campo Innova como herramienta dispuesta por el Ministerio de Agricultura, y al constante cambio de repositorios que sean aptos para alojar el volumen y peso de los soportes de ejecución del convenio; como parte del acompañamiento, seguimiento permanente y control hemos tenido de manera conjunta con la universidad del Magdalena que migrar en varias ocasiones la información para que sea apta para su almacenamiento.*”

Como complemento la ADR afirma que “*por diferentes factores no todos los extensionistas que realizaron las inducciones continuaron con el proceso contractual o renunciaron en el primer mes de ejecución.*”

Finalmente, en su respuesta la Agencia indica que “*adjuntan soportes de inducción de 1.022 extensionistas capacitados en diferentes espacios dispuestos por la Agencia.*”

Análisis de la respuesta

Del análisis a la respuesta de la entidad, se puede evidenciar que en la información que adjuntan como soporte de inducción, no todos los documentos corresponden al convenio en cuestión, toda vez que se tiene información también de departamentos

del cesar o atlántico. Adicional a lo anterior, en la base de datos algunas personas afirman que nunca han estado vinculadas a una Epsea.

Con respecto a lo mencionado, no es posible identificar en la información proporcionada a los profesionales contratados para este convenio, además la documentación se encuentra incompleta, toda vez que la mayoría son listados en Excel y no material fotográfico o actas en donde se puede evidenciar el trabajo adelantado en cuanto a la inducción. De esto último, es de aclarar, que no todas las actas remitidas corresponden al convenio ni se identifica al personal extensionista propio del mismo.

Con respecto a la Estrategia de Actualización y cualificación, no se allegó información.

Se consolida el hallazgo administrativo y disciplinario.

Hallazgo No. 19 – Requisitos de desembolso Convenio 9772023 – ADR (A)

Constitución Política de Colombia

“(...) Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (...)”.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(...) Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

Circular 21 del 30 de diciembre de 2016, de la Procuraduría General de la Nación:

“(…) En términos generales la interventoría y Supervisión de los Contratos Estatales, corresponde al conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias desempeñadas por los responsables designados o contratados -supervisores- o interventores-, desde el acta de inicio hasta la finalización de las obligaciones y el cierre de la ejecución contractual. Su finalidad es la de verificar la ejecución satisfactoria del contrato y la indemnidad del patrimonio público, manteniendo permanentemente informada a la entidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En los términos de la normatividad vigente, es obligación de toda entidad pública que suscribe un contrato, que la ejecución del mismo sea verificada por un supervisor o interventor, según corresponda a la complejidad de las actividades contratadas, lo cual, en el caso de la supervisión podrá hacerlo con recurso humano de la misma entidad, siempre observando los perfiles funcionales de los distintos aspectos a verificar, o en caso de que no cuente con recurso humano suficiente, con empresas que provean los mismos, conforme lo indican las normas reglamentarias de la contratación(…)

Independientemente del instrumento empleado para vigilar la ejecución contractual, en todo Contrato Estatal, cualquiera sea su objeto y modalidad de selección, se deben controlar la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con el siguiente alcance de verificación en cada uno de ellos:

1. Técnico:

En el marco del control, seguimiento y verificación de los aspectos técnicos, se verificará que estos se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables según los estudios previos realizados, con el propósito de que se cumplan con las

especificaciones técnicas previstas en los planos, estudios, manuales, fichas técnicas y diseños de la obra, bien o servicio contratado.

2. Administrativo:

En cuanto a este aspecto, la verificación versa sobre el control al cumplimiento de los aspectos de orden administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano propias del contrato suscrito.

3. Financiero:

En lo que al control financiero se refiere, se debe hacer un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito.

4. Contable:

El aspecto contable guarda íntima relación con el financiero, y trata sobre el manejo adecuado de las normas contables en la ejecución del contrato y administración de los recursos públicos y privados.

5. Jurídico:

Al ejercer el control jurídico, se busca el seguimiento al cumplimiento íntegro de los parámetros legales de las normas colombianas y extranjeras, así como las obligaciones contractuales específicas del contrato estatal suscrito (...).

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ADR, código MO-GCO-001 del mes de abril de 2023.

*“(...) **5.1 SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA.** La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma Agencia de Desarrollo Rural cuando no requiere conocimientos especializados...*

(...)

5.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES.

Los supervisores e interventores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y son responsables por mantener informada a la Agencia de Desarrollo Rural sobre el desarrollo del contrato, y en especial de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento mismo del contrato, o cuando un incumplimiento se presente

(...)

5.4.3 Funciones de contenido financiero.

a) Aprobar cada uno de los pagos al contratista de acuerdo con la ejecución del contrato, para lo cual deberá expedir la respectiva certificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

b) Velar por la correcta ejecución presupuestal del contrato.

c) Revisar el informe de inversiones efectuadas por el contratista con los fondos suministrados para el objeto del contrato

(...)

5.4.4 Funciones de contenido técnico.

a) Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.

b) Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.

(...)

f) Elaborar y presentar los informes de avance y estado del contrato y los que exijan su ejecución. (...).”

OTROSÍ No. 1 AL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 9772023 suscrito entre la Agencia de Desarrollo Rural - ADR y la Universidad del Magdalena.

“(…) **CLÁUSULAS: PRIMERA – MODIFICACIÓN:** Modificar los Literales c) y e), del acápite denominado **UN PRIMER DESEMBOLSO**, de la cláusula quinta del Convenio Interadministrativo No.9772023, los cuales, para todos los efectos legales quedarán así: **“CLAUSULA QUINTA: FORMA DE DESEMBOLSO: (...) c) Entrega de los soportes que den cuenta de la realización del diagnóstico colectivo inicial al 35% de los usuarios del proyecto, según la metodología definida por la ADR, y entrega del 35% de los planes de acompañamiento individual, que permita la caracterización y proyección de métodos y actividades a desarrollar, según los formatos suministrados por la entidad (...) e) Entrega del primer informe técnico de avance para desembolso, en el cual se deben integrar y soportar los aspectos mencionados anteriormente como requisitos de desembolso y adicionalmente que evidencie el avance operativo, administrativo, financiero, jurídico y las principales consideraciones referentes a la etapa de caracterización (parcial 35%) de los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria. Dicho informe debe presentarse conforme al formato suministrado por la entidad.”**

En el acto del comité técnico del 5 de septiembre de 2023 se planteó la modificación al convenio, conforme a esto, la Universidad de Magdalena hace la solicitud de modificación del convenio el 15 de septiembre de 2023, en donde argumenta que: “... *Departamento de La Guajira: - En la base de datos de los usuarios, encontramos que 1896 usuarios están sin número de contacto y sin documento de identidad. - 196 usuarios fueron eliminados por duplicidad. Departamento del Magdalena: - En la base de datos de los usuarios, encontramos que 521 usuarios están sin número de contacto y sin documento de identidad. – 96 usuarios fueron eliminados por duplicidad. Conforme con lo anterior el 23% de los datos entregados por la ADR para la ejecución del convenio no pueden ser utilizados o requieren verificación, así mismo, se realizaron llamadas telefónicas por departamento a los usuarios, encontrando hallazgos como personas fallecidas, usuarios que desisten de la atención y números telefónicos errados, lo que dificulta aún más la programación respectiva. (...)*”.

Acorde con lo anterior, la CGR procedió a realizar la revisión de la documentación que hace parte de los entregables de los literales (c) y (e) para el departamento de la Guajira y los municipios de Fonseca y San Juan del Cesar, siendo estos los objetos de muestra a revisar. Además de revisar el Informe de ejecución de fecha de 22 de septiembre en donde se hace referencia a dichos entregables. De la información remitida, la CGR evidenció que:

1. En cuanto al diagnóstico colectivo, la cantidad de usuarios atendidos que se reportaron en la tabla del informe de ejecución es diferente a la de los soportes remitidos, como se muestra a continuación:

Diagnósticos colectivos LA GUAJIRA					
Municipio	Total de usuarios atendidos según informe de ejecución	Eventos realizados	Fecha del evento	Listado de asistencia	Diagnostico individual
Dibulla	127	1	19/09/2023	61	29
		2	29/09/2023	47	44
		3	6/10/2023	39	44
Fonseca	168	1	No se especifica	35	26
		2	29/09/2023	63	60
		3	No se especifica	35	43
		4	No hay documentación	No hay documentación	No hay documentación

Elaboró: equipo auditor

2. Acorde con la tabla anterior, si bien en el informe de ejecución se afirma que se realizaron un número determinado de eventos, en el municipio de Fonseca, no hay evidencia documental del cuarto evento.

Las situaciones descritas anteriormente son causadas por la falta de seguimiento y control adecuado por parte de la supervisión de la Dirección Técnica de la ADR y la UTT1 al informe de ejecución técnica que da cuenta del avance de la PSEA, presentados por la Universidad de Magdalena.

Lo anterior, generó incertidumbre sobre la cantidad de usuarios que realmente están siendo atendidos mediante el SPEA prestado por la Universidad.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

La ADR de forma resumida expone que *“...en el desarrollo del convenio interadministrativo 9772023 se realizó la atención de 10.271 usuarios distribuidos en 5.189 del departamento de La Guajira y 5.082 del departamento del Magdalena entre noviembre del 2023 y mayo del 2024 con un porcentaje de ejecución del 90% y aún se encuentran dentro del plazo de la ejecución del contrato...”*.

Análisis de respuesta

Del análisis efectuado a la respuesta de la ADR, el equipo auditor no evidenció información que desvirtúe la observación en cuanto a las diferencias en usuarios atendidos reportados de los municipios mencionados. Con motivo de lo anterior, es de aclarar que la CGR no se pronunció a la totalidad de los usuarios que se atendieron en virtud del convenio sino a la diferencia expresada anteriormente. Además, la ADR no presenta soportes o documentación que explique las diferencias que hasta el momento fueron reportadas.

Con respecto al municipio de Fonseca, se allega documentación con enmendaduras y tachones en la fecha de las listas, la observación se mantiene en la medida que se entiende que estos soportes son documentos públicos y frente a ello vemos que la entidad puede formular acciones de mejora.

Dado que la ADR no remitió información correspondiente a la diferencia de usuarios atendidos con los reportados y con los soportes remitidos del municipio de Fonseca, se consolida el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 20 – Contrato de prestación de servicios 1072-2023 – ADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(…)

Artículo 209 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)

Ley 489 de 1998.

“(...) Artículo 3º: Principios de la función administrativa.

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuánto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. (...)

Ley 1437 de 2011.

“(...) Artículo 3º. “Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

“Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

(...)

Punto 1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de

la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.

La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.

La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.

La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación (...).”

CONPES 3932 Plan Marco de Implementación, Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación

“(...) Producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral.

(...)

2. Estrategia de asistencia integral e innovación tecnológica: contiene el servicio público de extensión agropecuaria gratuito para los beneficiarios del Fondo de Tierras y pequeños productores y productoras, cuenta con subsidio progresivo para medianos productores y productoras. Asimismo, incluye un sistema de seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria. Igualmente, se tiene la promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas, para que las comunidades puedan acceder al material de siembra óptimo. Los anteriores elementos son parte integral del Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación (...).”

Del pilar 1.0 Planes nacionales para la Reforma Rural Integral, Estrategia 1.0.1 Planes para la Reforma Rural Integral plantea como indicadores reducción la

pobreza extrema en el ámbito rural, erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural, reducción en 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural.

Dentro de las metas trazadoras se encuentra como responsable ADR en el producto de Servicio Público de Extensión Agropecuario, porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria con un horizonte desde 2018 hasta 2031

Resolución No. 00132 de 2/05/2022, por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final

“(...) Artículo 3: La implementación y ejecución del PLAN AT será ejecutado por la ADR y AGROSAVIA con cargo a los recursos de inversión o propios, recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la implementación del Plan, sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo (...)”.

PLAN NACIONAL DE ASISTENCIA INTEGRAL, TÉCNICA, TECNOLÓGICA Y DE IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN – PLAN AT

“(...) OBJETIVO GENERAL

Fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos”.

(...)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1. Realizar el acompañamiento en la planificación y formulación de los PDEA donde el programa de ACFC tenga relevancia.*
- 2. Fortalecer las capacidades de la oferta y su potencial para la prestación del servicio de extensión a través de actividades de formación y capacitación en extensión agropecuaria y rural.*
- 3. Mejorar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial.*

4. Realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria.

5. Desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria. (...).”

Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

“(...) Artículo 4°. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Créase el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) definido en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1286 de 2009 el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (...).

Artículo 8°. Consejo Superior del SNIA. Créase el Consejo Superior de SNIA como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todos aquellos aspectos que se relacionen con el SNIA, articulado con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación de que trata el artículo 12 de la Ley 1286 de 2009 (...).

(...)

Artículo 9°. Integración del Consejo. El Consejo Superior del SNIA estará conformado así: 1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su Viceministro delegado, quien lo presidirá (...).”

Decreto 2364 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica

*“(...) **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*

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

(...)

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.

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.

Resolución 464 de 2017, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

“(…) Artículo 9. Estrategias de los lineamientos de política pública para la ACFC. Los lineamientos de política pública para la ACFC se materializarán a través de las siguientes estrategias:

1. Extensión rural integral y participativa. Implementar una estrategia de extensión rural integral para la ACFC, orientada al desarrollo de capacidades en aspectos productivos, empresariales, comerciales, organizativos, sociales, ambientales y de participación. Esta estrategia priorizará el diálogo de saberes y tendrá un enfoque territorial, respetando y valorando los conocimientos, las tradiciones, las costumbres y los sistemas productivos propios de los pueblos y comunidades; quienes serán sus actores principales y no solo sus beneficiarios. Esta estrategia será liderada por la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y la Dirección de Asistencia Técnica de la Agencia de Desarrollo Rural - ADA, en el marco de sus respectivas competencias, en articulación con Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - CORPOICA y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, entre otras entidades.”

Aparte del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, en que se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(…) El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que

pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos respecto al principio de planeación ha manifestado:

“(...) De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...).

En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.”.

Manual de contratación, supervisión e interventoría, 5.4 FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES E INTERVENTORES.

“Los supervisores e interventores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y son

responsables por mantener informada a la Agencia de Desarrollo Rural sobre el desarrollo del contrato, y en especial de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento mismo del contrato, o cuando un incumplimiento se presente.

Sin perjuicio de lo anterior a continuación se encuentran algunas de las actividades y funciones principales a cargo del supervisor o interventor, las cuales deberán ser tenidas en cuenta para garantizar la correcta ejecución del contrato o convenio.”

Contrato No. 1072-2023 de prestación de servicios UNIÓN TEMPORAL GEPROYECTOS & OHTRAS, conformado por la CORPORACIÓN GEPROYECTOS, NIT. 900.117.013-4 y la ORGANIZACIÓN HERMANOS TORRES RODRÍGUEZ Y ASOCIADOS OHTRAS SAS, NIT. 900.524.644-7, con un 50% de participación cada uno.

“(…) CLÁUSULA 7 - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:

(…)

6) Poner a disposición para la ejecución del contrato los integrantes del equipo de desarrollo adicionales que cumplan con los perfiles establecidos, acorde a las necesidades de atención de los usuarios, que ofertó para el cumplimiento de la propuesta técnica conforme a lo establecido en el plan operativo señalado en el Formato 05 y la ruta de intervención presentada, que le permitió ser habilitado. Será obligación del CONTRATISTA informar al supervisor respecto de la sustitución o cambios del personal descrito en este numeral durante la ejecución de contrato.

7) Articularse con los actores del subsistema de extensión agropecuaria y/o demás Subsistemas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA, vinculados, a través de la participación en los espacios, insumos y reuniones que se desarrollen para la ejecución del proyecto, disponiendo el personal necesario para la participación en los mismos.

8) Asegurar que la Prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria en el departamento del grupo, se base en un diagnóstico ambiental, social y productivo previo a nivel territorial, que permita orientar las acciones del servicio para alcanzar sistemas de producción sostenible que se encuentren en armonía con el uso y manejo adecuado de los bienes y servicios ecosistémicos.

9) Disponer de una estrategia que permita la comunicación entre usuarios y extensionistas durante los meses de ejecución del Plan Operativo señalado en el Formato 05, con el fin de que EL CONTRATISTA brinde acompañamiento constante

y asincrónico a los usuarios en los diferentes aspectos de los enfoques de la prestación del SPEA

10) Desarrollar los métodos de extensión tal y como se indica en la metodología y el plan operativo señalado en el Formato 05 presentado en la propuesta del contrato, en el departamento objeto del contrato, de la misma manera deben entregar los soportes tanto en medio físico como en digital.

11) Utilizar las herramientas tecnológicas dispuestas por LA AGENCIA para la captura de información en campo y aquella asociada a la implementación de los métodos de extensión agropecuaria indicados en la metodología y el plan operativo señalado en el Formato 05 presentado en la propuesta técnica del contrato en los departamentos que componen cada grupo.

12) Garantizar la respectiva capacitación e inducción al 100% de los extensionistas contratados, conforme al proyecto de extensión a desarrollar, la metodología a utilizar para los métodos de extensión y los componentes que abarca cada uno.

13) Los extensionistas contratados deberán participar de la formación a través de la Estrategia de Actualización y Cualificación de Extensionistas Agropecuarios, que es complementaria a la inducción de extensionistas al inicio del contrato.

14) Entregar el 100% del registro y clasificación de los usuarios de los Municipios que componen los departamentos de cada a grupo (entregar dicha validación en la herramienta vigente dispuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) en los términos de la Ley 1876 de 2017 y normatividad vigente, al finalizar el proyecto.

15) Realizar los métodos de extensión adicionales que ofertó EL CONTRATISTA para ser acreedor de la asignación de puntaje por este factor.

16) Desarrollar las actividades de diagnóstico social inicial y diagnóstico final, según las condiciones territoriales, que permita la identificación de los aspectos a desarrollar en el marco del contrato. El diagnóstico inicial deberá dar lugar a los planes de acompañamiento y el diagnóstico final a la clasificación de los usuarios al cierre de la intervención, según los lineamientos que entregué LA AGENCIA.

17) Estructurar el Plan de acompañamiento vinculando los 5 aspectos del enfoque del servicio de extensión agropecuaria, según las necesidades definidas en los proyectos formulados, acorde al cronograma y plan operativo presentado.

18) Articularse con las entidades del Grupo Bicentenario para promover estrategias de conexión de usuarios del servicio público de extensión agropecuaria con fuentes de financiamiento públicas y/o fondos de capital privado y/o capital emprendedor

impulsando la inversión de impacto, apoyo y capacitación en componentes asociados al acceso a crédito y bancarización a productores y emprendimientos rurales.

19) Asumir todos los gastos logísticos que se deriven de la prestación del servicio e inherentes a los mismos, garantizando que las actividades del proyecto de extensión cuenten con los recursos necesarios para su desarrollo, dentro de los cuales, se encuentra que cada método de extensión deberá estar acompañado de refrigerios, los insumos para su ejecución teórico - práctica y los demás elementos pedagógicos o prácticos que sean necesarios.

20) Presentar informes quincenales de ejecución debidamente soportados, con corte según la fecha de la firma del acta de inicio, en donde se evidencie el avance y análisis en la ejecución técnica y presupuestal.

21) Informar por escrito a los entes territoriales con copia a los funcionarios que defina LA AGENCIA, la programación mensual que contenga las actividades que se ejecutarán en la circunscripción territorial, con el fin de brindar información para el cumplimiento de las actividades de acompañamiento que les corresponde a dichos entes en el marco de la Ley 1876 de 2017. Si existe novedades o reprogramación de actividades deberá actualizarse dicha información y comunicarlo a LA AGENCIA.

22) Realizar reuniones mensuales de socialización de avances, dificultades y actividades pendientes a ejecutar, en las que se convocará a la supervisión, el equipo encargado del seguimiento y acompañamiento de LA AGENCIA, los entes territoriales - departamento y municipios, además de otros actores relevantes para el proceso como representantes de usuarios o de entidades articuladas a la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. La asistencia a estas reuniones solo será obligatoria para los funcionarios y delegados de LA AGENCIA. Estas se adelantarán dentro de los 10 primeros días de cada mes.

23) Para la realización de los pagos estipulados en el contrato, EL CONTRATISTA deberá soportar con documentos suficientes la ejecución de las actividades del Plan de Trabajo tanto del aspecto técnico, administrativo y presupuestal, los cuales deberán acompañarse de la documentación en los medios definidos por LA AGENCIA, organizada por usuario identificando el municipio y la línea productiva.

24) La información técnica, administrativa y presupuestal que soporta digitalmente cada uno de los pagos estipulados en el contrato mencionados anteriormente, deberán consolidarse en las herramientas tecnológicas dispuestas por LA AGENCIA para tales efectos.

25) Para evaluación de la prestación del servicio, y el cumplimiento de los indicadores de resultado, EL CONTRATISTA deberá realizar una evaluación inicial y final de los usuarios en los componentes abordados de la metodología definida por LA AGENCIA para la ejecución del contrato.

26) Entregar con la evaluación final descrita en el numeral anterior la reclasificación de los usuarios según el escalonamiento logrado en el nivel y entre niveles a LA AGENCIA como administradora de la información.

27) El informe final deberá presentarse ante el supervisor, de manera física y digital, una vez se culminen las actividades descritas en el Plan de Trabajo y Cronograma. El informe final deberá ser presentado con todas las evidencias y soportes al supervisor del contrato, dentro de los primeros cinco (05) días del último mes de ejecución del contrato.

28) En cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.1.2.4.2.16 de la Ley 1860 del 2021, deberá destinar al cumplimiento del objeto contractual la provisión de servicios por parte de población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional, garantizando las condiciones contratadas para la ejecución de las obras. En caso de que no haya el personal requerido que cumpla con las condiciones aquí descritas; el contratista deberá informar las gestiones que haya adelantado, con los respectivos soportes y deberá presentar, en caso de que aplique, el personal que va a intervenir en la ejecución del contrato ante la interventoría para su validación y aprobación. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al inicio del contrato.

29) En cumplimiento de lo establecido en el artículo 80 de la LEY 2294 DE 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” - Contratación de mano de obra local, deberá destinar al cumplimiento del objeto contractual la provisión de servicios por parte de mínimo el 50% de mano de obra local, siempre y cuando exista la mano de obra con las capacidades que requiere la ejecución de las inversiones y programas. En caso de que no haya el personal requerido que cumpla con las condiciones aquí descritas, EL CONTRATISTA deberá informar las gestiones que haya adelantado, con los respectivos soportes y deberá presentar, en caso de que aplique, el personal que va a intervenir en la ejecución del contrato ante la supervisión para su validación y aprobación. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al inicio del contrato. Para efectos de verificar el cumplimiento de la obligación LA AGENCIA entregará un formato previo a la suscripción del acta de inicio.

30) Implementar los componentes de los enfoques de Desarrollo de Capacidades Humanas y Técnicas y Capacidades Sociales Integrales y la Asociatividad, deben

estar orientados a las metodologías diseñadas por la Dirección de Comercialización de LA AGENCIA, así como la metodología “MIA” Metodología Integral de Asociatividad, diseñada por la Dirección de Asociatividad y Participación de LA AGENCIA.

31) Capacitar y asesorar a los usuarios en la formalización de acuerdos de voluntades o acuerdos comerciales. Los acuerdos de voluntades o acuerdos comerciales suscritos deben ser reportados a LA AGENCIA

32) Mantener durante el plazo de ejecución del contrato la habilitación como EPSEA de acuerdo con la Resolución 422 del 2019. Dicha disposición aplicará tanto para los proponentes singulares, así como para los integrantes de los proponentes plurales. En cumplimiento de la presente obligación, será responsabilidad del CONTRATISTA adelantar los trámites necesarios para la habilitación como EPSEA dentro de los plazos estipulados por la Resolución 422 de 2019 teniendo en cuenta los trámites administrativos que se deben surtir al interior de LA AGENCIA de tal manera que no se genere una afectación con la suspensión del servicio público de extensión agropecuaria.

33) Dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las autoridades competentes a nivel nacional y departamental tales como permisos de ingreso para la ejecución del contrato en materia laboral y de seguridad social.

34) Presentar el informe final por departamento que establezca los productos, resultados, indicadores y evaluación de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, que evidencie la apropiación del conocimiento a partir del desarrollo de los aspectos del enfoque de la ley 1876 en el marco del proyecto ejecutado, conforme al formato suministrado por LA AGENCIA.

35) Entregar los informes con la caracterización y avance, por departamento de:
a) Aspectos productivos del territorio (por línea productiva) incluyendo el estado de incorporación de sistemas de producción agroecológicos y/o sostenibles y/o regenerativos, resilientes al cambio climático, y/o promover la producción agrícola y ganadera de baja emisión de carbono, análisis del nivel de incorporación y uso usos de bioinsumos y/o biocontroladores y/o disminución del uso de agroquímicos y/o generación mínima de residuos y/o manejo y uso adecuado de los bienes y servicios ecosistémicos, caracterización de la agricultura familiar, campesina y comunitaria, diagnóstico del avance en la implementación de estrategia de derecho humano a alimentación.

b) Caracterización de las organizaciones socio productivas (a las que pertenecen los usuarios), presentes en el territorio, su estado de madurez organizacional y potencialidades de mejora, según la metodología que disponga LA AGENCIA;

mapeo de redes o circuitos comerciales por departamento y oportunidades de vinculación al sistema de compra públicas; identificación de oportunidades de fortalecimiento de la economía campesina, popular y comunitaria en el departamento.

c) Diagnóstico ambiental de las comunidades atendidas, desde los aspectos productivo, de sostenibilidad e impacto de las actividades. que se desarrollan en el departamento.

d) Entrega de los medios pedagógicos diseñados para el desarrollo de las metodologías de intervención, incluyendo los que se construyeron para atender los enfoques diferenciales, étnico y de género.

e) Entrega de medios comunicativos diseñados para la implementación de métodos masivos y/o otros métodos, además del respectivo informe del alcance, difusión y articulación con el plan de trabajo planteado. Todos los informes deben tomar en cuenta dimensiones cualitativas y cuantitativas de los resultados de la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y deberán entregarse en el formato definido por LA AGENCIA.

PARÁGRAFO PRIMERO: EL CONTRATISTA será el responsable por los actos u omisiones en que incurra en desarrollo de las actividades del contrato que se derive del proceso de selección, cuando con ellos cause perjuicio a la administración o a terceros.”

Revisada la información entregada por la ADR y teniendo en cuenta que el objeto del contrato 10722023 consiste en “contratar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria conforme a lo dispuesto en la Ley 1876 de 2017, a través de las EPSEA, respondiendo a las necesidades definidas en los proyectos departamentales de extensión agropecuaria” para los departamentos de Cesar, Casanare y Vichada”, se encuentra que durante la planeación y ejecución del contrato 1072-2023 se presentaron debilidades en los siguientes aspectos:

1. De parte de la ADR:

- La convocatoria de la Licitación¹⁵ estableció como plazo para los contratos un término de 4 meses, sin embargo, este fue suscrito por dos meses y finalmente durante su ejecución fue preciso una prórroga de 70 días.

¹⁵ LP052023, en sus estudios previos en la etapa de planeación (pág. 24) prevé el Acta de inicio para agosto de 2023

- Desactualización e inconsistencias presentadas en las bases de datos o registro de 10.934 usuarios del servicio de extensión agropecuaria. Así mismo, en la columna denominada “a qué etnia pertenece”, no permitía especificar a qué grupo de población vulnerable o de prioridad pertenecía, lo que generó que la respuesta en su mayoría fuese “ninguno”. Igualmente, aparecen con la clasificación de “campesinos” un número no mayor a 10 personas. No estaban relacionados todos los números de teléfono de los usuarios. Por último, no estaba en funcionamiento el sistema del Campo Innova.
- Demora en la inducción y en la entrega de información a los contratistas.

2. En cuanto a *Geproyectos y Ohtras*:

- Varios de los perfiles de los extensionistas no cumplían los requisitos; demoras en la entrega de los soportes de avance en la ejecución y en la disponibilidad de materiales a entregar en las actividades; los extensionistas no contaban con herramientas tecnológicas adecuadas para el registro de la información y de su consolidación; algunos extensionistas se retiraron de sus labores porque el contratista no les pagó; en la carpeta de los soportes de las actividades realizadas para cada usuario, no reposaban todos las evidencias y los formatos requeridos a pesar de que los informes del contratista en febrero de 2024 manifestaban avances de 100 y 90%.
- Los soportes de reuniones grupales muestran que los extensionistas no lograron reunir los 30 o 40 usuarios por grupo requeridos en los lineamientos dados por la ADR; los formatos contenían inconsistencias, en particular la encuesta de diagnóstico donde una de las preguntas sobre “cuál es el nivel de...” brindaba en el formato opciones de respuesta “SI” o “NO”. Igualmente, no entregaron un diagnóstico inicial y uno final como lo requería la ADR. El diagnóstico consistía en una encuesta, lo que no permite establecer un diagnóstico completo que cumpliera en términos de una debida caracterización de los productores y de la actualización de la información sobre las cadenas productivas.
- Así mismo, no consultan ni manifiestan recomendaciones sobre lo planteado por la UPRa en términos de un adecuado uso del suelo, según lo registrado en los PDEA; durante la ejecución no siempre presentaron con oportunidad los planes de actividades semanales; de acuerdo con los informes de supervisión, no hubo un cumplimiento total de las obligaciones contratadas ni una suficiente articulación con los demás actores del SNIA.

3. En relación con la supervisión de ADR:

En el seguimiento telefónico de 178 usuarios a comunicar en los departamentos de Cesar, Vichada y Casanare; programaron realizar el seguimiento por parte de 6 integrantes del apoyo a la supervisión, y finalmente entregaron resultados 3. Estos lograron en total 10 llamadas efectivas que atendieron la encuesta, de las cuales uno de los usuarios manifestó su inconformidad con el programa y otro expresó que no había sido invitado a las actividades grupales.

Las anteriores situaciones obedecen a una débil planeación tanto de parte de la ADR como del contratista y una insuficiente gestión de los supervisores, lo que ocasionó demoras en la ejecución e incumplimiento parcial del contrato.

Lo anterior, no atiende los objetivos establecidos en el Acuerdo Final para mejorar las capacidades productivas, los ingresos y la calidad de vida de la población rural de los municipios PDET, y no atienden las necesidades de la población más vulnerable.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

1. En relación con la *“la falta de planeación de la ADR al no contar con información confiable, debidamente verificada, depurada, organizada y validada en el momento de celebrar estos convenios, lo que generó reprocesos en la prestación del servicio” (...)*

“dentro de las obligaciones del contratista, en aras de garantizar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria se encontraba la de entregar a la supervisión el registro de usuarios validado a efectos de prestar este servicio público en el marco del objeto contractual y adicionalmente se encontraba previsto dentro del cronograma del contrato.”

(...) “solo los municipios y las instituciones relacionadas pueden realizar el ajuste respectivo a la información que presentan las bases de datos, por lo tanto, la EPSEA UNIÓN TEMPORAL GEPROYECTOS Y OHTRAS debe notificar a los entes territoriales tales observaciones.” (...) Al no ser allegado bajo los lineamientos correctos la base de registro de usuarios validado, ejercicio que se debía hacer en conjunto con los entes territoriales y resultado de la caracterización inicial, esta supervisión no aprobó el segundo pago y remitió en diversas ocasiones al contratista la solicitud para hacer allegar el mismo en los tiempos estipulados.”

2. En cuanto a *“Demora en la inducción y en la entrega de información a los contratistas.”*

La ADR informa que el 24 de octubre de 2023 realizó mesa técnica presencial de inducción al equipo ejecutor de UT GEPROYECTOS & OHTRAS y socializó el Nuevo modelo de EA, las herramientas de gestión del SPEA, la ruta agroecológica para la prestación del SPEA, la gestión de la EA por resultados, el seguimiento, Monitoreo y Evaluación del SPEA, se dieron claridades de los formatos para la prestación del SPEA, se comprometió la EPSEA a llevar a cabo la contratación de los extensionistas, actualizar y presentar el cronograma de trabajo, enviar propuesta de fechas para la inducción de extensionistas, apoyo en la revisión de perfiles agroecológicos, reunión técnica y espacios de apoyo que requieran en las áreas de interés e identificar los entes territoriales y solicitar las diferentes bases de datos para el inicio de la labor contrato.

“El 09 de noviembre de 2023: Se realizó mesa técnica virtual en la que socializó y se dieron claridades en cuanto al diligenciamiento de formatos suministrados por la ADR y lo derivado en la aplicación de los métodos individuales y grupales, espacio en el que participó el equipo de seguimiento y apoyo a la supervisión y el equipo de la UNION TEMPORAL GEPROYECTOS & OHTRAS.”

“El 10 de noviembre de 2023 (7) se genera el oficio radicado 20233510174182: Respuesta a solicitudes UNIÓN TEMPORAL GEPROYECTOS & OHTRAS radicados ADR 20236100131711 y 20236100145711. Dónde se acusa recibo de las comunicaciones del asunto, asociadas por la EPSEA bajo los radicados UTGO-002, UTGO-005, UTGO-008, UTGO-011 y UTGO-012 y dónde se le hace entrega al contratista de los formatos para llevar a cabo la presentación de resultados de la aplicabilidad de los métodos de extensión individual, grupal y masivo, previamente explicados en jornada de inducción del martes 24 de octubre del 2023, así como matriz de Excel con un mapeo de extensionistas que cumplen con el perfil requerido para la prestación del servicio público extensión agropecuaria.”

(...)

“Ahora bien, hasta el día 01 de noviembre de 2023, la UNION TEMPORAL GEPROYECTOS & OHTRAS mediante oficio UTGO – 016, realizó la presentación de las matrices de personal de extensionistas y equipo ejecutor para los departamentos de cesar, Vichada y Casanare e igualmente anexó cronograma propuesto para el desarrollo de las diferentes inducciones para las y los extensionistas. En esta propuesta de inducción para las y los extensionistas, la UNION TEMPORAL GEPROYECTOS & OHTRAS manifiesta que, dadas las complejidades de departamento en cuanto a extensión, se hizo necesario programar las actividades entre el 13 y 17 de noviembre de 2023” (...)
“Ejecutándose finalmente la jornada de inducción del 14 al 22 de noviembre del 2023.”

3. Ante la situación de *“Varios de los perfiles de los extensionistas no cumplían los requisitos”*

“En este ejercicio, en el que se realizó la validación de 41 hojas de vida de los extensionistas vinculados en los municipios de Valledupar, Agustín Codazzi, Becerril, Manaure, La Paz, San Diego y Pueblo Bello se identificó que algunos de los extensionistas no cumplían con los requisitos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural, del que se generó informe en el que el equipo de la Unión Temporal Geproyectos & Ohtras dejó anotaciones de las consultas hechas desde el apoyo a la supervisión en cuanto al cumplimiento de los perfiles”

4. En relación con *“Los extensionistas no contaban con herramientas tecnológicas adecuadas para el registro de la información y de su consolidación”*

*La respuesta confirma que “la plataforma AGROSOFT de la EPSEA nunca les funcionó bien para cargar la información tardándose hasta un día para cargar la información de una encuesta de caracterización”.*¹⁶

5. En cuanto a: *“De acuerdo con los informes de supervisión, algunos extensionistas se retiraron de sus labores porque el contratista no les pagó”*

La ADR presenta en la respuesta oficios de requerimientos de 10 extensionistas que renunciaron por la falta de pago.

6. En lo que respecta los eventos de: *“Demoras en la entrega de los soportes de avance...”;*

“En oficio remitido por correo electrónico el 02 de febrero de 2024 se menciona en el ítem 04: (...) Esta supervisión le recuerda a la Unión Temporal Geproyectos & Ohtras el cumplimiento de los tiempos que estipula el contrato, las obligaciones generales y específicas del mismo, dentro de las se encuentra lo correspondiente a los pagos. Por ello esta supervisión solicita que a más tardar el día miércoles 07 de febrero de 2023, se estén cargando las evidencias de cumplimiento para el segundo pago, informando a esta supervisión el cargue de las mismas, tal como estipula el contrato, en la CLAUSULA 05 (...)

(...)

“En el acta de reunión de mesa de comité técnica para el departamento de Cesar (20) de fecha 05 de febrero de 2024, queda dentro de los compromisos de la reunión

¹⁶ En la visita realizada por los supervisores a diferentes municipios los extensionistas mencionan la necesidad de realizar visitas repetitivas para subir nuevamente al sistema la información perdida.

(...)” Remisión de la programación semanal de acuerdo con el plan de trabajo para cada departamento y por municipio, que se estará solicitando por oficio” (...)

En el oficio de la ADR 20243510019382 de fecha 23 de febrero de 2024, se menciona el incumplimiento de las solicitudes de cargue de soportes de actividades realizadas en la herramienta SharePoint para verificación de ejecución.

”buscando dar una respuesta y solución para el debido cumplimiento de la entrega de documentos y soportes documentales de las actividades y obligaciones generales y específicas estipuladas en el Contrato 10722023 en las fechas estipuladas, comunicamos que la UNIÓN TEMPORAL GEPROYECTOS & OHTRAS tendrá la posibilidad de: 1) cargar en el SharePoint toda la información que le sea posible hasta el día martes 02 de abril, fecha en la que le será cerrado el acceso a las 16:00 horas; 2) enviar los soportes documentales en discos duros, dos copias iguales por cada departamento, estos deben contener la información solicitada y debidamente organizada según los lineamientos dados en las diversas mesas técnicas y deberán ser entregados en cada Unidad Técnica Territorial encargada de su supervisión, es decir, hacer llegar dos discos duros con la información del departamento del Cesar a la UTT1, dos discos con la información del departamento del Casanare a la UTT7 y dos discos con la información del departamento del Vichada a la UTT12. La información anterior, solicitamos sea allegado a más tardar el día jueves 04 de abril a cada UTT antes de las 16:00 horas, bajo las indicaciones de gestión documental que ya se han dado en diversos espacios”

7. En lo que corresponde al seguimiento telefónico por parte del grupo de apoyo a supervisión y de la muestra de 178 usuarios a comunicar en los departamentos de Cesar, Vichada y Casanare responde a la CGR: *“es menester resaltar que el alcance de la supervisión en cuanto a estas situaciones se encuentra surtido, teniendo en cuenta que se dio respuesta a las solicitudes elevadas, se brindó traslado en su momento para otras solicitudes a la UNIÓN TEMPORAL GEPROYECTOS & OHTRAS y se informó de todas las situaciones, tanto al ordenador del gasto, como a la Aseguradora Cesce sobre las situaciones presentadas y evidenciadas incluso por ustedes mismos.*

Es evidente así como lo exponen ustedes y en lo contenido a lo largo de este documento como la UNIÓN TEMPORAL GEPROYECTOS Y OHTRAS evidenció el incumplimiento durante la ejecución y posterior a la finalización del contrato con las solicitudes hechas desde la supervisión en cuanto a la entrega de los soportes de avance en la ejecución y en la disponibilidad de materiales a entregar en las actividades, por lo que en la actualidad y en el término definido por la ley, como supervisión nos encontramos en la laboriosa tarea de condensar todos los hallazgos encontrados y en la recopilación de todo el material probatorio en el ejercicio de la

supervisión y en la ejecución de este contrato, elaborando los informes pertinentes, dónde se expresan todas estas falencias que presentó el contratista, aún bajo el acompañamiento y el ejercicio de la supervisión, para la generación de un informe de posible incumplimiento para ser entregado al equipo de la Vicepresidencia de Gestión Contractual para lo de su competencia.”

Análisis de la Respuesta

1. La falta de planeación¹⁷ y las inconsistencias¹⁸ en la información de las bases de datos de los usuarios para PSEA es confirmado por la ADR en su respuesta. Vale decir, que estas bases son un componente fundamental para el efectivo desarrollo del contrato y desde el inicio para definir la población objeto del Proyecto para la PSEA de cada Departamento, el cual es elaborado y fundamentado en el PDEA por las secretarías departamentales en alianza técnica con ADR, luego es en este momento de la formulación misma cuando se da la oportunidad para solicitar a los entes territoriales los debidos ajustes de las bases de datos de forma que se garantice la cobertura y eficaz prestación del SPEA y así evitar reprocesos y demoras en el cumplimiento del objetivo del proyecto de forma que se logre el fortalecimiento de la transferencia y capacidades en la apropiación del conocimiento en los cinco enfoques planteados en la Ley 1876 de 2017, objeto del contrato.

De otro lado, el sistema SharePoint, repositorio de información de la ADR donde la EPSEA carga los soportes, no presenta un debido orden y varias de las carpetas están vacías; esto dificultó la tarea de la auditoría.

2. Acompañan a la respuesta anexos que corresponden a Actas de reuniones entre ADR y el contratista del 10722023, pero varias de ellas no están firmadas. De acuerdo con estas, a 19 de octubre de 2023, ADR no ha entregado las bases de datos al contratista.

De otra parte, los tiempos del contrato fueron sometidos a discusión en la reunión del 24 de octubre de 2023 dada la necesidad de un servicio eficiente de extensión agropecuaria. En esta reunión ADR se compromete a enviar el protocolo para cargar la información al Drive-ADR.

¹⁷ El plan de acción de seguimiento cualitativo al Plan AT a diciembre 31 de 2023 refleja avances de 20% en la mayoría de los avances cualitativos y en algunas actividades llega sólo a 10%.

¹⁸ El Acta de reunión de ADR y el contratista, de 27 de octubre de 2023, relaciona múltiples tipos de inconsistencias de las bases de datos y deficiencias de la plataforma Campo innova, lo que retrasa el trabajo en campo.

En anexo de la respuesta de noviembre 1 de 2023, el contratista reclama a la ADR sobre las actualizaciones y cambios de los formatos a utilizar en las actividades ajustadas en tres oportunidades habiendo realizado avances el contratista según las primeras versiones de estos.

3. Dentro de los anexos de la respuesta se cuenta con informe de supervisión que relaciona varias de las situaciones de hojas de extensionistas cuyo perfil no cumple.
4. En los anexos a la respuesta se confirma que en las visitas del grupo de apoyo a los supervisores y en entrevistas a extensionistas se verifican las deficiencias del aplicativo entregado por la EPSEA que les requirió repetir las visitas para recuperar información perdida.
5. La respuesta anexa comunicaciones de los supervisores de enero y marzo de 2024 requiriendo a la EPSEA el pago a más de 10 extensionistas quienes han presentado queja de no pago de sus servicios por parte de la EPSEA.
6. Se confirmó en diferentes comunicaciones de la ADR a la EPSEA la repetición de ampliación de plazos y horas para el cargue de los soportes y evidencias de las actividades realizadas del contrato que sustenten los informes de avances de 90% o 100% entregados por la EPSEA para realizar pagos. Dentro de los anexos de la respuesta la última fecha establecida como plazo fue 4 de abril a las 16:00 horas.
7. Los informes de supervisión evidencian su gestión que reflejan el incumplimiento parcial del contratista, la falta de articulación con los alcaldes y los secretarios de agricultura municipales y la no satisfacción de los usuarios En una de las actas expresan que informaron a las aseguradoras sobre este incumplimiento parcial.

Finalmente, es importante enfatizar en los efectos en la prestación del servicio de EA desde diferentes aristas a partir de la demora en la expedición del Plan AT lo que finalmente ha implicado demoras en el inicio de la contratación que no ha permitido atender la anualidad presupuestal y al iniciar los contratos en septiembre y establecer cortos plazos de ejecución, van en contravía de un debido servicio público cuando según los mismos proyectos de PSEA se prevé un mínimo de 6 meses de ejecución. No está demás informar que en el primer semestre de 2024 la ADR no ha logrado iniciar proceso de contratación y se encuentra en proceso de definir lineamientos para la elaboración de los PDEA 2024-2027 pues los anteriores ya vencieron en 2023.

En conclusión y revisada la plataforma del SECOP el único pago realizado registrado corresponde al primer acordado contractualmente. Allí no se registran más acciones relacionadas con la ejecución del contrato ni con la liquidación de este.

Por lo anterior, se consolida el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 21 – Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión No. 75-2022 de 15/01/2022. Etapa contractual – Supervisión. - ADR (A)

Constitución Política de Colombia.

“(…) Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

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.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad,

conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

(...)

ARTÍCULO 209: 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(...) Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...).

“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”

Circular 21 del 30 de diciembre de 2016, de la Procuraduría General de la Nación.

“(…) En términos generales la interventoría y Supervisión de los Contratos Estatales, corresponde al conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias desempeñadas por los responsables designados o contratados -supervisores- o interventores-, desde el acta de inicio hasta la finalización de las obligaciones y el cierre de la ejecución contractual. Su finalidad es la de verificar la ejecución satisfactoria del contrato y la indemnidad del patrimonio público, manteniendo permanentemente informada a la entidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En los términos de la normatividad vigente, es obligación de toda entidad pública que suscribe un contrato, que la ejecución del mismo sea verificada por un supervisor o interventor, según corresponda a la complejidad de las actividades contratadas, lo cual, en el caso de la supervisión podrá hacerlo con recurso humano de la misma entidad, siempre observando los perfiles funcionales de los distintos aspectos a verificar, o en caso de que no cuente con recurso humano suficiente, con empresas que provean los mismos, conforme lo indican las normas reglamentarias de la contratación(…)

Independientemente del instrumento empleado para vigilar la ejecución contractual, en todo Contrato Estatal, cualquiera sea su objeto y modalidad de selección, se deben controlar la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con el siguiente alcance de verificación en cada uno de ellos:

1. Técnico:

En el marco del control, seguimiento y verificación de los aspectos técnicos, se verificará que estos se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables según los estudios previos realizados, con el propósito de que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas en los planos, estudios, manuales, fichas técnicas y diseños de la obra, bien o servicio contratado.

2. Administrativo:

En cuanto a este aspecto, la verificación versa sobre el control al cumplimiento de los aspectos de orden administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano propias del contrato suscrito.

3. Financiero:

En lo que al control financiero se refiere, se debe hacer un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito.

4. Contable:

El aspecto contable guarda íntima relación con el financiero, y trata sobre el manejo adecuado de las normas contables en la ejecución del contrato y administración de los recursos públicos y privados.

5. Jurídico:

Al ejercer el control jurídico, se busca el seguimiento al cumplimiento íntegro de los parámetros legales de las normas colombianas y extranjeras, así como las obligaciones contractuales específicas del contrato estatal suscrito (...)

Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría, código MO-GCO-001 de la ADR

“(...) 5.1 SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA.

La supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma Agencia de Desarrollo Rural cuando no requiere conocimientos especializados (...)

Contrato de prestación de servicios profesionales y de Apoyo a la Gestión No. 752022 de 15/01/2022.

*“(...) **Cláusula 9- SUPERVISIÓN Y CONTROL: LA AGENCIA** supervisará y controlará la correcta ejecución del contrato por intermedio del funcionario (...), quien ostenta el cargo de Gestor T1- grado 13, adscrito a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) o quien haga sus veces, o por quien el Ordenador del Gasto designe, lo cual deberá constar por escrito, quien asume la responsabilidad por el seguimiento y control del contrato, así como la correcta y cabal ejecución del mismo. El supervisor tendrá además de las funciones que por índole y naturaleza del contrato le son propias, las consagradas en la Ley 1474 del 2011 y las siguientes: **a)** Suscribir el acta de inicio y publicarla en el Secop II, una vez recibida la comunicación de cumplimiento de requisitos para inicio del contrato; **b)** Solicitar a la secretaria general la liberación de los recursos no ejecutados correspondientes al primer pago, una vez realizado el correspondiente desembolso (...)*

Adelantada la revisión al expediente del contrato de prestación de servicios profesionales No. 752022 de 15 de enero de 2022, cuyo valor se convino en \$182.375.333.00, se evidenció la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 9822 de fecha 12 de enero de 2022 en una cuantía superior, equivalente a \$1.752.743.000,00. Igualmente, se expidió el Registro Presupuestal de Compromiso No. 13322 del día 17 de enero de 2022, en cuantía de \$182.375.333,00, monto finalmente pagado en 12 cuotas, así: un primer

desembolso de \$ 12.843.333,00 y 11 desembolsos posteriores por la suma de \$15.412.000,00., cada uno.

Siendo lo anterior así, una vez revisado el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP, se observó que: *“... hay códigos de compromiso donde el valor total de las facturas es menos que el valor de compromiso. Por favor verifique si necesita liberar el valor restante”.*

La anterior situación refleja ausencia de gestión y control por parte del supervisor, en tanto no se evidenciaron actuaciones de su parte tendientes a liberar los recursos que no se ejecutaron y que se ampararon en el CDP No.9822, lo que impide que los recursos a liberar sean utilizados para atender otras necesidades de la entidad.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

La entidad informó que *“...revisado el SECOP II, se verificó que hizo un pago por valor \$ 12.843.333 mes de enero y 11 pagos por valor de \$ 169.532.000 por un total de \$ 182.375.333. Igualmente se identificó en ejecución del contrato balance de pagos y balance de entregas donde refiere una ejecución del 100%...”.*

Análisis de la respuesta

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, puesto que no se evidenció la liberación de los recursos que no se ejecutaron y que se ampararon en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 9822 de fecha 12 de enero de 2022.

Se consolida el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 22 – Contrato de prestación de servicios profesionales No. PS-0290-2022 de 20/01/2022. Etapa contractual – Supervisión- Publicación del proceso contractual (Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP) (A)

Constitución Política de Colombia.

“(...) ARTÍCULO 209: 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus

órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.
(...)"

Decreto 1082 de 2015.

"(...) Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición (...)"

Ley 1150 de 2007.

"(...) Artículo 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas (...)"

Manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Código MN-GPC-01 del 13 de julio de 2021.

"(...) Numeral 1.9 PUBLICIDAD DE LOS ACTOS CONTRACTUALES Y LOS PROCESOS.

En cumplimiento de la normatividad vigente y en especial del artículo 10, de la Ley 1712 de 2014, "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones", respecto de la información producto de la actividad contractual cada entidad debe publicarla en el medio electrónico institucional (proceso de licitación) y en el sistema electrónico para la contratación pública (SECOP I y II) o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en los cronogramas de cada proceso publicados en los términos de ley. Los términos de publicación de "los documentos del proceso y actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición...", en virtud del Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.7.1. (...)"

Adelantada la revisión al expediente del contrato No. PS-0290-2022 de 20/01/2022, se pudo establecer la ausencia de publicación en el SECOP, de los informes contenidos en los: "formatos de certificación y trámite de orden de pago y recibido a satisfacción de contratos de prestación de servicios de personas naturales" (F07-PR-07, versión 01) que fueron expedidos por el supervisor para reportar los avances

de la actividades del contratista, los días 8/02/2022, 9/03/2022, 19/04/2022, 05/05/2022, 22/06/2022, 7/07/2022, 08/08/2022, 12/09/2022, 05/10/2022 y 21/11/2022.

En consecuencia, se denotan falencias en las labores propias de la supervisión, en tanto los documentos contractuales mencionados no fueron publicados en el SECOP, afectándose el principio de publicidad y transparencia, lo que finalmente impide que terceros interesados en hacer seguimiento a la contratación pública, tenga acceso a esta de manera completa.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

La entidad señaló “(...) que los 12 comprobantes de las órdenes de pago presupuestal del contrato 20220290 no se publicaron en la plataforma SECOP durante la vigencia 2022, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo indicado en las guías de gestión contractual número CCE-SEC-GI-01 y CCE-SEC-GI-13 de Colombia Compra Eficiente, los soportes que se debían cargar a dicha plataforma, se encontraban supeditados a los procesos internos establecidos por cada Entidad (...)”.

Igualmente afirmó: “(...) que dicho procedimiento no se encontraba establecido por la entidad para la vigencia 2022; no obstante, es oportuno informar que el mismo fue adoptado a partir de la Circular interna No. 004 del 17 de febrero del 2023, emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que en su numeral 5 denominado "Procedimiento para el pago de cuenta", disponía como parte del proceso, generar la orden de pago en SIIF Nación, la cual debía cargarse en SECOP II, marcando la información solicitada en la plataforma como paga y registrando la fecha en la que se realizó el pago (...)”.

Finalmente, concluyó el MADR: “(...) Dado lo anterior y de acuerdo con la relación de pagos del contrato 20220290, anexa al presente documento, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural durante la vigencia 2022; no estableció dentro de sus procesos internos el cargue de las órdenes de pago; razón por la cual, dicha actividad sólo se implementa a partir de la Circular 004 del 2023, modificada a través de la circular interna 002 del 2024. Anexo: circulares 004 de 2023 y circular 002 de 2024 (...)”

Análisis de la respuesta

Los argumentos y evidencias allegadas por la entidad desvirtúan la observación en torno a la no publicación en SECOP de 12 comprobantes de pago presupuestal

generados en virtud del contrato No. PS-0290-2022 de 20/01/2022, en razón a las circulares 004 de 2023 y 002 de 2024 expedidas por el MADR que establecieron este proceso interno de cargue de información a partir del año 2023. En tal sentido, se retira este aspecto de la observación.

De otra parte, como quiera que no se desvirtuó la observación referente a la ausencia de publicación en el SECOP, de los informes contenidos en los “*formatos de certificación y trámite de orden de pago y recibido a satisfacción de contratos de prestación de servicios de personas naturales*” (F07-PR-07, versión 01) que fueron expedidos por el supervisor para reportar los avances de las actividades del contratista, se confirma la observación en este sentido, y se formula hallazgo administrativo.

En virtud de los argumentos y evidencias documentales entregadas por la entidad, se retira de la observación la parte pertinente a la falta de publicación en SECOP de 12 comprobantes de las órdenes de pago presupuestal generadas en virtud del contrato No. PS-0290-2022 de 20/01/2022. De otro lado, se configura hallazgo administrativo en cuanto a la ausencia de publicación en el SECOP, de los informes expedidos por el supervisor para reportar los avances de actividades del contratista.

Hallazgo No. 23 – Contrato de prestación de servicios profesionales No. MADR-310-2023 de 27/06/2023. Etapa contractual – Supervisión (A)

Constitución Política de Colombia.

“(...) ARTÍCULO 209: 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)”

Decreto 1082 de 2015.

“(...) Artículo 2.2.1.1.7.1. Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición (...)”

Ley 1150 de 2007.

“(…) Artículo 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas (…)”

Manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Código MN-GPC-01 del 13 de julio de 2021.

“(…) Numeral 1.9 PUBLICIDAD DE LOS ACTOS CONTRACTUALES Y LOS PROCESOS

En cumplimiento de la normatividad vigente y en especial del artículo 10, de la Ley 1712 de 2014, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, respecto de la información producto de la actividad contractual cada entidad debe publicarla en el medio electrónico institucional (proceso de licitación) y en el sistema electrónico para la contratación pública (SECOP I y II) o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en los cronogramas de cada proceso publicados en los términos de ley. Los términos de publicación de “los documentos del proceso y actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición...”, en virtud del Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.7.1(…)”

(…)

Numeral 5.2 CRITERIOS Y ASPECTOS GENERALES DEL EJERCICIO DE SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA.

Remitir al competente contractual la solicitud de liberación del saldo de contrato y/o convenio de aquellos que por ley no requieran liquidarse, quien lo remitirá a la Subdirección Financiera para efectuar las liberaciones presupuestales correspondientes, las cuales serán comunicadas al supervisor o interventor del contrato y/o convenio en un término no mayor a diez (10) días hábiles (…)”

Este equipo auditor, frente al contrato de prestación de servicios profesionales No. MADR-310-2023 de 27/06/2023, evidenció que su valor fue amparado por el certificado de disponibilidad presupuestal No. 46423 de fecha 14 de junio de 2023 por \$49.000.000,00; no obstante, en el momento de verificar el valor dinerario total pagado al contratista, se encontró que la totalidad del desembolso fue de \$42`933.333,00. Es decir, quedó pendiente por liberar la suma de \$6`066.667,00.

Con ocasión de lo anterior, se evidenció que mediante el formato F02-PR-GFI-30 del 18 de enero de 2024, la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, solicitó la reducción del valor del CDP al Grupo de Presupuesto; sin embargo, a la fecha el CDP No. 46423 no presenta liberación.

Así mismo, se constató que los comprobantes de las órdenes de pago presupuestal de los meses de noviembre y diciembre de 2023, fueron publicados hasta el día 24 de abril de 2024 en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.

Estas situaciones reflejan ausencia de gestión y control en el área de presupuesto al no haber liberado el saldo del CDP No. 46423, lo que posiblemente ha impedido que esos recursos sean utilizados para atender otras necesidades.

De otra parte, se denotan debilidades en la supervisión dada la publicación de las órdenes de pago presupuestal de manera extemporánea en el sistema de contratación, de tal suerte que los principios de publicidad y transparencia se ven afectados, lo que finalmente dificulta o impide el control ciudadano.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

El Ministerio, resumiendo, indicó que *“(...) durante el año fiscal 2023, la Subdirección Financiera solicitó a la Dirección de Innovación adelantar las gestiones necesarias para llevar a cabo la liberación del saldo correspondiente al contrato 310-2023 y certificado de disponibilidad presupuestal 46423, por la suma de \$6´066.667,00. Procedimiento que fue solicitado al Grupo de presupuesto el día 18 de enero del 2024, mediante el formato F02-PR-GFI-30 la liberación del Registro Presupuestal (RP) del contrato 310-2023, mas no del Certificado de Disponibilidad presupuestal (CDP), teniendo en cuenta que durante este periodo de transición, el Sistema integrado de Información Financiera SIIF— Nación, sólo permite realizar los ajustes a los registros presupuestales y no permite reducir los certificados de disponibilidad presupuestal “(…).*

Análisis de la respuesta

La entidad mencionó aspectos relacionados con el procedimiento para la liberación del saldo del CDP en cuestión, los cuales no desvirtúan la observación; por el contrario, ratifica el hecho que el monto presupuestal a liberar del certificado de disponibilidad presupuestal No. 46423 de fecha 14 de junio de 2023 no se ha adelantado, a pesar que así lo solicitó la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria al Grupo de Presupuesto, mediante el formato F02-PR-GFI-30 del 18 de enero de 2024.

De igual manera, no desvirtuó que los comprobantes de las órdenes de pago presupuestal de los meses de noviembre y diciembre de 2023 para el contrato de prestación de servicios celebrado el 27/06/2023, fueron publicados hasta el día 24 de abril de 2024 en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.

Se consolida el hallazgo administrativo.

ANEXOS

ANEXO No. 1 – Tabla sobre los 11 informes de supervisión del convenio (Hallazgo No. 10)

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
<p>Informe No. 1</p> <p>-Formato de informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.</p> <p>-Formato de seguimiento administrativo a contrato y/o convenio.</p>	<p>22/03/2022</p> <p>30/03/2022</p>	<p>(...) <i>Ejecución técnica de 5,48% del total de las actividades y una ejecución técnica acumulada considerando el 3% correspondiente a la aprobación del POA ante el Comité técnico del convenio, esta sería del 8,48%.</i></p> <p><i>Ejecución financiera 1.37% del total del convenio.</i></p> <p><u>Se solicita al contratista que para los siguientes informes de avances de ejecución anexe los soportes financieros o comprobantes de pagos de compromisos adquiridos para la ejecución del convenio (...).</u> (Negrilla y subrayado fuera de texto)</p>	<p>En virtud del requerimiento adelantado por la supervisión a la UTP, se colige que aquél adelantó este informe sin soportes financieros o comprobantes de pago que debió entregarle el contratista.</p>
<p>Informe No 2.</p> <p>Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio</p> <p>Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera</p>	<p>8/04/2022</p> <p>26/04/2022</p>	<p>(...) <i>Ejecución técnica de 7.37% y se considera una ejecución técnica acumulada de 15.85%.</i></p> <p><i>De los recursos aportados por el ministerio (\$1.149.670.000) la universidad reporta egresos por el valor de \$310.800 que corresponden al 0.27% de los recursos aportados por el ministerio.</i></p> <p><u>Se solicita al contratista que para los siguientes informes de avances de ejecución anexe los soportes financieros o comprobantes de pagos de compromisos adquiridos para la ejecución del convenio (...).</u> (Negrilla y subrayado fuera de texto).</p>	<p>En virtud del requerimiento adelantado por la supervisión a la UTP, se colige que aquél adelantó este informe sin soportes financieros o comprobantes de pago que debió entregarle el contratista.</p>
<p>Informe No 3.</p> <p>Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio</p> <p>Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera</p>	<p>13/05/2022</p>	<p>(...) <i>La ejecución técnica por parte del contratista se ha cumplido de acuerdo con el cronograma establecido en POA, al cierre de este informe representa una ejecución técnica del 5.96%. y se considera una ejecución técnica acumulada de 18,41%.</i></p> <p><i>El contratista tiene compromisos presupuestales por un valor de \$617.787.067</i></p>	<p>Se consideró por la supervisión, una ejecución técnica para el período del 5.96% y una ejecución técnica acumulada de 18,41%. Sin embargo, si sumamos la ejecución técnica acumulada del informe No. 2 (15.85%) con el 5,96% de avance, vemos que arroja un total de 21,81%.</p>

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
		<i>De los recursos aportados por el ministerio (\$1.149.670.000) la universidad reporta egresos por el valor de \$21.628.180 que corresponden al 1.88% de los recursos aportados por el ministerio y del 4,7% del valor del primer desembolso (...).</i>	
Informe No 4. Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera	13/06/2022	<i>(...) La ejecución técnica por parte del contratista se ha dado, según lo estipulado en el cronograma establecido en POA, al cierre de este informe, la ejecución técnica es del 23,23%, acumulando una ejecución técnica de 41,64% (...)</i>	Sin comentarios por parte del equipo auditor.
Informe No 5. Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera 5.	15/07/2022	Primer formato de seguimiento administrativo: <i>(...) Ejecución técnica del 5,16 % en el periodo de este informe, acumulando una ejecución técnica de 46.8%.</i> <i>Ejecución presupuestal: El contratista tiene compromisos presupuestales a la presentación de este informe por un valor de \$942.902.167(...).</i> Segundo formato de supervisión técnica: <i>(...) El contratista tiene compromisos presupuestales a la presentación de este informe por un valor de \$985.052.167(...).</i>	Existe contradicción en los valores referentes a los compromisos presupuestales, pues en el primer formato de seguimiento se señaló que estos ascienden a \$942.902.167; pero en el segundo formato de supervisión técnica se indicó que el contratista tenía compromisos presupuestales a la presentación de ese informe por un valor de \$985.052.167. Es decir, no hay certeza sobre el monto de la ejecución presupuestal.
Informe No 6. Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio. Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	18/08/2022	Primer formato de seguimiento administrativo: <i>(...) La ejecución técnica por parte del contratista se ha dado, según lo estipulado en el cronograma establecido en POA, al cierre de este informe, la ejecución técnica es del 23,23%, acumulando una ejecución técnica de 41,64% (...).</i> Segundo formato de supervisión técnica: <i>(...) La ejecución técnica por parte del contratista se ha dado, según lo estipulado en el cronograma establecido en POA, al cierre de este informe, la ejecución técnica es del 5,18%, acumulando una ejecución técnica de 51,98%(...)</i>	Se observa contradicción, en razón a que en el primer formato de seguimiento administrativo se dice que, al cierre de ese informe, la ejecución técnica era del 23,23%, acumulando una ejecución técnica de 41,64%, sin embargo, en el informe anterior (No.5) se señala que el acumulado era de 46,8%. Fuera de lo anterior, la información plasmada en los dos formatos es contradictoria respecto de la ejecución acumulada, pues se afirma en el segundo formato de supervisión técnica, que la ejecución técnica es de 5,18%, acumulando el 51,98% en ejecución.

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
Informe No. 7. Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio. Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	18/09/2022	(...) La ejecución técnica por parte del contratista se ha dado, según lo estipulado en el cronograma establecido en POA, al cierre de este informe, la ejecución técnica del mes de agosto es del 4.47%, acumulando una ejecución técnica de 56.45% (...).	Sin comentarios por parte del equipo auditor.
Informe No. 8 Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio. Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	20/10/2022	(...) La ejecución técnica por parte del contratista se ha dado, según lo estipulado en el cronograma establecido en POA, al cierre de este informe se presenta demoras en la ejecución de la actividad 5, debido a condiciones externas al contratista, por lo que se requiere de convocar al comité técnico administrativo para considerar prórroga del cronograma de actividades para esta actividad. En cuanto a la ejecución técnica de las actividades desarrolladas durante este periodo corresponde a 5.32%, completando una ejecución acumulada a este periodo correspondiente al 76.6% (...)	Se afirmó que la ejecución técnica de las actividades desarrolladas durante este periodo corresponde a 5.32%, completando una ejecución acumulada de 76.6%. Sin embargo, en el informe de supervisión No. 7 se indicó que el acumulado era de 56.45%. Es decir, el total debería ser 61,77, más no 76,6%. (5,32% más 56,45%)
Informe No. 9. Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio. Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	20/11/2022	(...) La ejecución técnica por parte del contratista se ha dado, según lo estipulado en POA (Plan Operativo de Actividades), al cierre de este informe se reitera la falta de avance en la ejecución del objetivo 5 debido a condiciones externas al contratista, y al cierre de este informe de supervisión no se ha contemplado en el comité técnico administrativo tratar prórroga del cronograma de actividades para esta actividad. En cuanto a la ejecución técnica de las actividades desarrolladas durante este periodo corresponde a 12.12%, completando una ejecución acumulada a este periodo correspondiente al 88.88% (...)	En este informe no se dejó claro cómo se resolvió la solicitud de prórroga al cronograma de actividades para el objetivo 5, según quedó consignado en el informe No. 8
Informe No. 10. Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio. Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	15/12/2022	(...) La ejecución técnica por parte del contratista se ha dado, según lo estipulado en el cronograma establecido en POA (Plan Operativo de Actividades). En cuanto a la ejecución técnica de las actividades desarrolladas durante este periodo corresponde a 9,90%, completando una ejecución	Se afirmó que la ejecución técnica de las actividades desarrolladas durante este periodo corresponde a 9,90%, completando una ejecución acumulada de 97,93%. Sin embargo, en el informe No. 9 del mes de noviembre de 2022 se dijo que la ejecución técnica acumulada era de 88.88%.

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
		<i>acumulada a este periodo correspondiente al 97,93% (...)</i>	Luego, el total debió ser 98,78% y no 97,93%, esto es: 88,88% de la ejecución acumulada descrita en el informe No. 9 más 9,90%, correspondiente a la ejecución técnica del mes de diciembre de 2022.
<p>Informe No. 11.</p> <p>Formato seguimiento administrativo a contrato y/o convenio.</p> <p>Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.</p>	22/12/2022	<p><i>(...) En cuanto a la ejecución técnica de las actividades desarrolladas durante este periodo corresponde a 4.28%, completando una ejecución acumulada a este periodo correspondiente al 100%, con lo cual desde la supervisión una vez verificados los resultados y productos entregados por la Universidad, se ha dado la ejecución técnica del 100% de cada uno de los objetivos estipulados en el convenio 20220464.</i></p> <p><i>Al cierre de este informe de supervisión, la UTP tiene pendiente por remitir a la supervisora del convenio el informe final consolidando los productos correspondientes a cada uno de los objetivos estipulados en el convenio (...)</i></p>	Sin comentarios por parte del equipo auditor.

Elaboró: Equipo auditor

ANEXO No. 2. Tabla para los informes de supervisión respecto del objetivo No. 4 del convenio (Hallazgo No. 10)

Objetivo No. 4 del convenio: Desarrollar una herramienta tecnológica para productores con información basado en el instrumento de econometría para el cálculo de tasa y tarifa. Producto: Una herramienta tecnológica para el cálculo de tasa y tarifa de productores.			
Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
Informe No. 1 -Formato de informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	22/03/2022	(...) Se adelanta pliego de la herramienta (...)	No se hizo pronunciamiento sobre el porcentaje de avance para este objetivo de acuerdo con la actividad reportada por el contratista.
Informe No 2. Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera	26/04/2022	(...) El avance reportado por el contratista hace referencia a la adjudicación de la invitación pública No. 03 facultad de ciencias agrarias y agroindustria de 2022. (RESOLUCIÓN DE RECTORÍA No. 2787 - 05 DE ABRIL DE 2022) al proponente: CENTRO DE ESTUDIOS DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y PROYECTOS TÉCNICOS - BIONANTEC identificado con NIT 810.002.149-6, por valor de TRESCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$320.000.000). IVA incluido (...)	La supervisión aludió " a la adjudicación de la invitación pública No. 03...". No obstante, el informe de la UTP no da cuenta de esta actividad.
Informes No 3, 4,5,6 y 7 Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera	13/05/2022 13/06/2022 15/07/2022 18/08/2022y 18/09/2022	(...) Se legaliza proceso de contratación con la empresa BIONANOTEC mediante el contrato 6841 de 2022(...). (...) Se llevaron a cabo varias sesiones de trabajo entre el equipo técnico del contratista de la actividad (BIONANOTEC), el equipo ejecutor del convenio y delegados del Ministerio de Agricultura (...) (...) Se realizó la entrega por parte de BIONANOTEC de la primera versión de la herramienta tecnológica, la cual está conformada por cuatro (04) módulos para gestión de información y un (01) modulo para productores (...) (...) Se llevaron a cabo varias sesiones de trabajo entre el equipo técnico del contratista de la actividad (BIONANOTEC) (...) "(...) Se realizaron avances en lo que concierne a la segunda iteración de la plataforma EL CAMPO INNOVA, así como la gestión correspondiente de socialización de funcionamiento técnico y ajuste de requerimientos de	En estos 5 informes la supervisión no hizo pronunciamiento alguno sobre el porcentaje de avance para el objetivo 4, de acuerdo con las actividades reportadas por el contratista.

Objetivo No. 4 del convenio: *Desarrollar una herramienta tecnológica para productores con información basado en el instrumento de econometría para el cálculo de tasa y tarifa.*

Producto: *Una herramienta tecnológica para el cálculo de tasa y tarifa de productores.*

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
		<p>la herramienta ante diferentes interesados (...).</p> <p>(...) Se realizaron avances en lo que concierne a la segunda iteración de la plataforma EL CAMPO INNOVA, así como la gestión correspondiente de socialización de funcionamiento técnico y ajuste de requerimientos de la herramienta ante diferentes interesados (Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- OTIC del MADR, Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria) (...).</p> <p>(...) Se realizaron avances en lo que concierne a la segunda iteración de la plataforma EL CAMPO INNOVA, que incluye los eventos SCRUM de acuerdo con el marco de trabajo SCRUM: sprint planning, sprint review, sprint retrospective (...).</p>	
<p>Informe No. 8</p> <p>Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.</p>	20/10/2022	<p>(...) El reporte generado por el ejecutor, sobre una ejecución del 95% alcanzado a la fecha de este informe, se considera que concuerda con la realidad y su desarrollo se ha dado de acuerdo con el cronograma de actividades del POA (...)</p>	<p>Con base en el informe expedido por la UTP, se consideró una ejecución del 95% para este objetivo. Sin embargo, esto no guarda coherencia con los informes Nros. 3,4,5,6 y 7 en los que no se determinó por parte del supervisor ningún porcentaje de avance.</p>
<p>Informe No. 9.</p> <p>Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.</p>	20/11/2022	<p>(...) Por parte del ejecutor, se evidencia que se han realizado los cambios requeridos sobre la interfaz de la página web que se solicitaron desde la supervisión, cabe mencionar que a la fecha por parte de la DIDTyPS no se ha realizado uso de la herramienta tecnológica, pese a que ya hace parte de los servidores del MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) y no ha requerido de soporte técnico para su uso. Estado de ejecución 95% (...)</p>	<p>Sin comentarios por parte del grupo auditor.</p>
<p>Informe No. 10.</p>		<p>(...) La universidad para este periodo reporta los ajustes desarrollados a la plataforma del campo innova en lo que concierne a los ajustes solicitados desde la supervisión, verificación que</p>	<p>La supervisión no hizo ningún pronunciamiento sobre el porcentaje de avance para este</p>

Objetivo No. 4 del convenio: *Desarrollar una herramienta tecnológica para productores con información basado en el instrumento de econometría para el cálculo de tasa y tarifa.*

Producto: *Una herramienta tecnológica para el cálculo de tasa y tarifa de productores.*

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	15/12/2022	<i>se realizó entrando al enlace suministrado por el desarrollador de la plataforma para el aseguramiento de la calidad de la herramienta web. En este mismo informe la universidad menciona que enviaron solicitud de revisión de componentes tecnológicos a la supervisión para dar trámite ante la oficina de Tic's, solicitud que se le presento a la coordinadora del grupo de innovación y a la directora de la DIDTPS, sin conocerse a la fecha trámite de la respectiva solicitud (...)</i>	objetivo de acuerdo con estas actividades reportadas por el contratista.
Informe No. 11. Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	22/12/2022	<i>(...) Se reporta un avance del 4% en este periodo, teniendo así un avance acumulativo del 100% para cumplir con el total del objetivo. se evidencia el diseño y desarrollo de los módulos de software para la gestión de la información y los procesos del servicio público de extensión agropecuaria, La universidad para este periodo reporta los ajustes desarrollados a la plataforma del campo innova en lo que concierne a los ajustes solicitados desde la supervisión, verificación que se realizó entrando al enlace suministrado por el desarrollador de la plataforma para el aseguramiento de la calidad de la herramienta web. http://elcampoinnova.com/. (...) (...) Se reitera que los cambios solicitados aún no se han gestionado en los servidores del ministerio de agricultura, toda vez que no se ha dado gestión por parte de la dirección de innovación, desarrollo tecnológico y protección sanitaria a la solicitud de componentes tecnológicos enviada por la UTP, con la Oficina de Tic's. Se evidencia en el desarrollo de la plataforma que lo que concierne a los resultados de la caracterización de los usuarios para el servicio público de extensión agropecuaria no refleja el porcentaje de subsidio asignado de acuerdo a la ley 1876, se solicita al contratista se haga esos respectivos cambios y ajustes. (Negrilla fuera de texto)</i>	La supervisión llegó a la conclusión que el avance acumulativo es del 100%; pese a ello, afirmó que se encontraban actividades por desarrollar, en tanto el MADR no había adelantado unas gestiones con sus servidores en relación a unos componentes tecnológicos. De otro lado, la supervisión dejó claro que la plataforma no evidenciaba el porcentaje de subsidio asignado de acuerdo con la Ley 1876 de 2017.

Elaboró: Equipo auditor

ANEXO No. 3. Tabla para los informes de supervisión respecto del objetivo No. 5 del convenio (Hallazgo No. 10)

Objetivo No. 5 del convenio: *Estructurar e implementar la metodología de seguimiento y evaluación a la prestación del servicio de extensión agropecuaria de los municipios que han prestado el servicio con apoyo de la ADR.*

Producto: *Metodología para evaluación y seguimiento del servicio de extensión agropecuaria • Informe de evaluación y seguimiento del servicio de extensión agropecuaria para cinco (5) municipios.*

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
Informes Nos. 1,2,3,4,5, 6,7 -Formato de informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	22/03/2022 8/04/2022 26/04/2022 13/05/2022 15/07/2022 18/08/2022 18/09/2022	Para estos informes, se resumen las actividades reportadas así: (...) <i>Desarrollo de reunión con el equipo de la EPSEA UTP quienes socializaron la propuesta para la estructuración de la metodología requerida.</i> (...) <i>Vigilancia estratégica en el SECOP II a contratación realizada por la ADR para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria para el año 2020 y 2021 (..)</i> (...) <i>Reuniones de trabajo para realizar avances en los lineamientos para el seguimiento y evaluación del Servicio de Extensión Agropecuaria–SPEA; adicionalmente, (...) entrega de un informe sobre el seguimiento y la evaluación en el servicio de extensión agropecuaria (...)</i> (...) <i>Reunión de seguimiento de la estructuración e implementación de la metodología (..)</i> (...) <i>Análisis de los Planes departamentales de extensión agropecuaria PDEA de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caldas, Chocó y Tolima (...)</i> (...) <i>Revisión de los avances en la metodología de evaluación del Servicio de Extensión Agropecuaria-SEA (...)</i> (...) <i>Se definieron los ejes temáticos y demás elementos para el desarrollo de la metodología de seguimiento y evaluación a la prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria (...)</i> (...) <i>Se estructuró la primera versión de la metodología de seguimiento y evaluación a la prestación del servicio de extensión agropecuaria (...)</i>	La supervisión no hizo ningún pronunciamiento sobre el porcentaje de avance para este objetivo de acuerdo con estas actividades reportadas por el contratista.

Objetivo No. 5 del convenio: *Estructurar e implementar la metodología de seguimiento y evaluación a la prestación del servicio de extensión agropecuaria de los municipios que han prestado el servicio con apoyo de la ADR.*

Producto: *Metodología para evaluación y seguimiento del servicio de extensión agropecuaria • Informe de evaluación y seguimiento del servicio de extensión agropecuaria para cinco (5) municipios.*

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
Informe No. 8 Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	20/10/2022	(...) Para este objetivo pese a que la Universidad considera una ejecución del 75%, se considera desde la supervisión que se debe realizar una nueva ampliación del plazo en el cronograma de actividades, pese a las gestiones realizadas por parte de la Universidad y del equipo de supervisión del convenio con la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, puesto que para la fecha de revisión de este informe no se ha podido formalizar un canal de comunicación que se ha solicitado la ADR con la DIDTPS de Minagricultura, para que el ejecutor pueda continuar con la construcción de la metodología para el seguimiento y evaluación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. Además, por parte de Minagricultura para esta fecha no cuenta aún con la versión final del documento de lineamientos para el seguimiento y evaluación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, que se está construyendo de manera conjunta entre Minagricultura, ADR, DNP y con apoyo de la FAO (...).	Destacamos que la supervisión en el presente informe dejó claro, para este producto que debía entregar el contratista (<i>Metodología para evaluación y seguimiento del servicio de extensión agropecuaria</i>), que no existía el insumo principal, consistente en un documento de lineamientos para el seguimiento y evaluación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria , que el MADR estaba elaborando en ese momento.
Informes No. 9 y 10 Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.	20/11/2022 15/12/2022	(...) reporta una ejecución del 77%, presentando en esta última versión los instrumentos a utilizar, su definición, estimación de tiempos de diligenciamiento y aspectos a tener en cuenta por parte de los funcionarios que apliquen los instrumentos a los actores de SPEA. (...) (...) En el informe relacionado la universidad presenta una comunicación dirigida a los miembros del comité administrativo, solicitud de modificación del plazo de entrega de este objetivo (...)	Sin comentarios por parte del equipo auditor.
Informe No.11	22/12/2022	(...) Reporta un avance del 23% en este periodo, teniendo así un avance acumulativo del 100% para cumplir con el total de actividades contempladas para este objetivo.	En este informe de supervisión no se dejó claro cómo se resolvió la solicitud de prórroga para esta actividad presentada por la UTP al MADR.

Objetivo No. 5 del convenio: *Estructurar e implementar la metodología de seguimiento y evaluación a la prestación del servicio de extensión agropecuaria de los municipios que han prestado el servicio con apoyo de la ADR.*

Producto: *Metodología para evaluación y seguimiento del servicio de extensión agropecuaria • Informe de evaluación y seguimiento del servicio de extensión agropecuaria para cinco (5) municipios.*

Informes de supervisión	Fecha	Conclusiones de la supervisión	Situación evidenciada
Formato informe de avance o final de supervisión técnica y financiera.		<i>Realizando los ajustes necesarios a la metodología y llevando a cabo los 5 pilotos, una identificación de brechas de acuerdo a la clasificación según las capacidades desarrolladas por los usuarios en los cinco aspectos de la ley 1876 de 2017 y la resolución 407 de 2018. en el documento también encontramos indicadores de capacidad y desempeño y propuesta de instrumentos para el Seguimiento y Evaluación del SPEA (...).</i>	De otra parte, la supervisión llegó a la conclusión que el avance acumulativo era del 100%; pero no es entendible cómo se dio por cumplido este objetivo, si el MADR no terminó ni entregó a la UTP el documento de "Seguimiento y Evaluación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria", el cual se encontraba en construcción para aprobación por parte del Ministerio, y que debía ser el insumo para la elaboración de la metodología de seguimiento y evaluación al servicio de extensión agropecuaria por parte de la UTP, tal y como se mencionó en el informe No. 8

Elaboró: Equipo auditor

ANEXO No. 4. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO de HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (\$)
Administrativos	23	
Disciplinarios	2	