

## **INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

### **SEGUIMIENTO REFORMA RURAL INTEGRAL – RRI**

### **ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA**

### **CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA**

**(Vigencias 2018 a 2021)**

**CGR – CDSA-CDGP No. 00966**  
**FEBRERO DE 2023**

## SEGUIMIENTO REFORMA RURAL INTEGRAL-RRI ACUERDO DE PAZ FINAL - INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

|                                     |                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contralor General de la República   | Carlos Hernán Rodríguez Becerra                                                                                                                                                                                          |
| Vicecontralor                       | Carlos Mario Zuluaga Pardo                                                                                                                                                                                               |
| Contralor Delegado S. Agropecuario  | Anwar Salim Daccarett Alvarado                                                                                                                                                                                           |
| Contralor Delegado G. Postconflicto | Rubén Darío Granda Escobar                                                                                                                                                                                               |
| Directora de Vigilancia Fiscal      | Sonia Alexandra Gaviria Santacruz                                                                                                                                                                                        |
| Director de Estudios Sectoriales    | Diego Alberto Ospina Guzmán                                                                                                                                                                                              |
| Supervisora                         | Mary Nancy Varela Vigoya                                                                                                                                                                                                 |
| Líder de auditoría                  | José Eufasio Piraquive                                                                                                                                                                                                   |
| Auditores C.D. Sector Agropecuario  | César David Mercado Buelvas<br>Juan Sebastián Vanegas Hurtado<br>Francy Margarita Gutiérrez Reyes<br>Manuela Patricia Tamayo Solorzano<br>Angela Johanna Camelo Mesa<br>Sergio José Sarmiento Charry<br>(Apoyo Jurídico) |
| Colaboración DES Agropecuario       | Oscar David Quiroga Traslaviña                                                                                                                                                                                           |
| Coordinador Postconflicto           | Orlando Moreno Gaviria                                                                                                                                                                                                   |
| Auditores C.D. Postconflicto        | Amanda Elizabeth Guzmán Díaz<br>María Yeni Fuentes Romero                                                                                                                                                                |

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                        |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. HECHOS RELEVANTES.....</b>                                                                       | <b>9</b>   |
| 1.1. GENERALIDADES DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL - RRI “ <i>HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO</i> ” ..... | 9          |
| 1.2. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN RECURSOS CONSTRUCCIÓN DE PAZ ...                                         | 12         |
| <b>2. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>                                                                   | <b>14</b>  |
| 2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA .....                                                                   | 15         |
| 2.1.1. Objetivo General.....                                                                           | 15         |
| 2.1.2. Objetivos Específicos .....                                                                     | 15         |
| 2.2. FUENTES DE CRITERIO .....                                                                         | 16         |
| 2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....                                                                     | 17         |
| 2.4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....                                                        | 18         |
| 2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....                                | 19         |
| 2.5.2. Relación de Hallazgos .....                                                                     | 22         |
| 2.5.3. Plan de Mejoramiento.....                                                                       | 22         |
| <b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>                                                             | <b>24</b>  |
| 3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 .....                                     | 24         |
| 3.1.1. Agencia Nacional de Tierras – ANT .....                                                         | 24         |
| 3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 .....                                     | 45         |
| 3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 .....                                     | 148        |
| 3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4 .....                                     | 234        |
| <b>ANEXO DE TABLAS.....</b>                                                                            | <b>252</b> |

## TABLAS

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 1. Evaluación del Control Interno Institucional por Componentes.....                                                                | 19  |
| Tabla 2. Relación de Hallazgos .....                                                                                                      | 22  |
| Tabla 3. Relación de ejecución presupuestal.....                                                                                          | 25  |
| Tabla 4. Ejecución presupuestal del empréstito año 2021 .....                                                                             | 26  |
| Tabla 5. Ejecutoria con comunidades indígenas durante la vigencia 2018 a 2021 .....                                                       | 27  |
| Tabla 6. Inventario de Bienes Fondo de Tierras de Descongestión a 31/12/2021 (hectáreas)<br>.....                                         | 34  |
| Tabla 7. Ejecución Presupuestal Proyectos MADR.....                                                                                       | 47  |
| Tabla 8. Incumplimiento Verificación de Perfiles .....                                                                                    | 66  |
| Tabla 9. Consolidado del incumplimiento en el seguimiento y monitoreo .....                                                               | 76  |
| Tabla 10. Incumplimiento Procedimientos de Verificación de Perfiles .....                                                                 | 76  |
| Tabla 11. Incumplimiento Estudios de pre inversión .....                                                                                  | 76  |
| Tabla 12. Incumplimiento Proceso de legalización.....                                                                                     | 77  |
| Tabla 13. Incumplimiento Giro y ejecución de los recursos de inversión de la alianza .....                                                | 78  |
| Tabla 14. Incumplimiento Nivel de seguimiento directo por alianza .....                                                                   | 78  |
| Tabla 15. Incumplimiento de procedimiento de órdenes de pago .....                                                                        | 87  |
| Tabla 16. Resumen Incumplimiento de Criterios Mínimos de Elegibilidad.....                                                                | 93  |
| Tabla 17. Inconsistencias contratos de adhesión.....                                                                                      | 110 |
| Tabla 18. Estado de pólizas contratos de prestación de servicios.....                                                                     | 144 |
| Tabla 19. Contratos Proyecto Optimización de la generación de ingresos sostenibles a<br>productores rurales a nivel Nacional .....        | 149 |
| Tabla 20. Pólizas de constituidas posterior a la vigencia de la garantía .....                                                            | 199 |
| Tabla 21. Resoluciones de cofinanciación (PIDAR) con constitución de la póliza de garantía<br>fuera de los términos establecidos.....     | 200 |
| Tabla 22. Revisión constitución de la póliza de garantía, documentación ADR.....                                                          | 206 |
| Tabla 23. Estado de los recursos PIDAR destinados al Acuerdo Final y administrados por<br>FIDUAGRARIA (cifras en pesos colombianos) ..... | 212 |
| Tabla 24. Análisis de recursos de cofinanciación reportados por la ADR y recursos en fiducia<br>.....                                     | 213 |
| Tabla 25. Requerimiento ambiental alianza PAAP08-004-20.....                                                                              | 238 |
| Tabla 26. Comparación de Indicadores Vs Informes cuantitativos-cualitativos por vigencia<br>2018-2021 .....                               | 252 |
| Tabla 27. Relación de PIDAR cofinanciados con trazadores destinos al de “Construcción de<br>Paz” .....                                    | 254 |
| Tabla 28. Los permisos ambientales requeridos para resoluciones cofinanciadas.....                                                        | 256 |

## HALLAZGOS

|                                                                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hallazgo 1. Bienes sujetos de Reforma Agraria.....                                                                                                                                                                | 28  |
| Hallazgo 2. Publicación de informes y estrategias del seguimiento SIPO con respecto al Plan Nacional Sectorial de Formalización de Tierras. ....                                                                  | 35  |
| Hallazgo 3. Formulario de Inscripción de Sujeto de Ordenamiento – FISO e Incorporación al Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO.....                                                                         | 41  |
| Hallazgo 4. Articulación interinstitucional entre el MADR, ANT y ADR en el proyecto de “Optimización de la Generación de Ingreso Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional”. ....                       | 48  |
| Hallazgo 5. Fichas e indicadores para Proyecto Apoyo Alianzas Productivas – PAAP, MADR en aplicativo Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIPO, Acuerdo Final. ....                            | 56  |
| Hallazgo 6. Prórroga contractual (D).....                                                                                                                                                                         | 60  |
| Hallazgo 7. Verificación y aprobación de perfiles Proyecto Apoyo Alianzas Productivas – PAAP (PASF). ....                                                                                                         | 65  |
| Hallazgo 8. Cumplimiento de las funciones del supervisor.....                                                                                                                                                     | 68  |
| Hallazgo 9. Supervisión Contrato 20200530 y contratos derivados.....                                                                                                                                              | 83  |
| Hallazgo 10. Criterios mínimos de elegibilidad Proyecto Apoyo Alianzas Productivas PAAP. (D) .....                                                                                                                | 90  |
| Hallazgo 11. Pólizas de garantía en contratos de adhesión – (D) .....                                                                                                                                             | 100 |
| Hallazgo 12. Ejecución de recursos contrato de adhesión - Plan de Negocio MAG-FUN-2019-06-022 “Asociación Campesina de Productores de Doña María – Fundación” (D) (IP) .....                                      | 112 |
| Hallazgo 13. Ejecución de recursos contrato de adhesión – Plan de Negocio SCH-CDT-2020-042 “Carpintería Metálica de Condoto – CARMECON” (D) (IP) .....                                                            | 122 |
| Hallazgo 14. Ejecución de recursos contrato de adhesión - Plan de Negocio MM-TLV-2020-011 “Asociación de Mujeres Emprendedoras Municipio de Toluviejo” (D) (IP) .....                                             | 132 |
| Hallazgo 15. Cobertura y aprobación de pólizas de contratos de prestación de servicios y de encargo fiduciario.....                                                                                               | 142 |
| Hallazgo 16. Inconsistencias en la ejecución del proyecto “Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional” vigencia 2021 frente a la Reforma Rural Integral..... | 150 |
| Hallazgo 17. Presentación de informes “Construcción de Paz” – ADR, para seguimiento (D). ....                                                                                                                     | 164 |
| Hallazgo 18. Recursos apropiados y obligados Construcción de Paz – Proyecto de Optimización – ADR.....                                                                                                            | 175 |
| Hallazgo 19. Asignación de recursos de resoluciones de cofinanciación PIDAR diferente a trazador presupuestal “Construcción de Paz”. ....                                                                         | 185 |
| Hallazgo 20. Cobertura pólizas de cumplimiento en Proyectos PIDAR Acuerdo Final (D) .....                                                                                                                         | 193 |
| Hallazgo 21. Recursos en Fiducia y Cumplimiento de objetivos de RRI- Acuerdo Final. ....                                                                                                                          | 207 |
| Hallazgo 22. Automatización de la Información Proyecto de Optimización (Banco de Proyectos -BP-, Metodología General Ajustada - MGA).....                                                                         | 219 |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hallazgo 23. Requerimientos de permisos o trámites ambientales para Proyecto Apoyo Alianza Productivo, MADR 2021, RRI - Acuerdo Final..... | 235 |
| Hallazgo 24. Trámite de permisos ambientales para resoluciones de cofinanciación ADR 2021, RRI – Acuerdo Final (D).....                    | 241 |

## GLOSARIO – RRI

AB: Adjudicación de baldíos.  
ADR: Agencia de Desarrollo Rural.  
ANT: Agencia Nacional de Tierras.  
BA: Baldíos Adjudicables.  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.  
BFP: Bienes Fiscales Patrimoniales.  
BP: Banco de Proyectos.  
BPM: Barrido Predial Masivo.  
CCI: Corporación Colombia Internacional.  
CDU: Código Disciplinario Único.  
CE: Comunidades étnicas.  
CIN: Comisión Intersectorial Nacional del PAAP.  
CIR: Comisión Intersectorial Regional del PAAP.  
CDA: Comité Directivo de la Alianza.  
CP: Código Penal.  
CPC: Constitución Política de Colombia.  
CM: Catastro multipropósito.  
CNTI: Comisión Nacional de Territorios Indígenas.  
DNP: Departamento Nacional de Planeación.  
EIP: Equipo Implementador del Proyecto.  
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.  
FISO: Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento.  
FTRRI: Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.  
FR: Fondo Rotatorio.  
GA: Gerente Aprendiz  
GIECFC: Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.  
JD: Junta Directiva.  
ICODER: Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.  
IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.  
IM: Incentivo Modular.  
IOSPR: Implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural  
MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
MSE: Monitoreo y Seguimiento.  
OL: Operador Local.  
OR: Operador Regional.  
OP: Organización de Productores.  
OSPR: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.  
OTI: Oficina de Tecnologías de la Información.  
RESO: Registro de Sujetos de Ordenamiento.

PA: Patrimonio Autónomo.  
PATR: Planes de Acción Para la Transformación Regional.  
PAAP: Proyecto Apoyo Alianzas Productivas.  
PETI: Plan Estratégico de las Tecnologías de la Información.  
PIDAR: Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.  
PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.  
PIDAR: Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.  
PIIP: Plataforma Integrada Inversión Pública.  
PGN: Presupuesto General de la Nación.  
PNFMPR: Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.  
PNGI: ECFC: Plan Nacional de Generación de Ingresos Sostenibles, Economía Campesina Familiar y Comunitaria.  
PNS: Planes Nacionales Sectoriales.  
PMA: Plan Manejo Ambiental.  
PMI: Plan Marco Implementación.  
PMVAS: Protocolo para el Monitoreo de los Vertimientos en Aguas Superficiales.  
POA Alianzas: Plan Operativo Anual de las Alianzas.  
POGISPRNN: Proyecto Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional.  
PVCA: Principio de Valoración de Costos Ambientales.  
RFR: Reglamento Fondo Rotatorio.  
RI: Resguardo Indígena.  
RRI: Reforma Rural Integral.  
SAD: Secretarías de Agricultura Departamentales.  
SAE: Sociedad de Activos Especiales.  
SIIF: Sistema de Información Financiera.  
SIIPO: Sistema de Información para Postconflicto.  
SIRECI: Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes.  
SPI: Seguimiento Proyectos de Inversión.  
SUIFP: Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas  
TB: Titulación de Baldíos.  
TR: Territorio Rural.  
UGT: Unidades de Gestión Territorial.  
UTT: Unidades Técnicas Territoriales.  
ZRC: Zonas de Reserva Campesina.

## 1. HECHOS RELEVANTES

### 1.1. GENERALIDADES DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL - RRI “*HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO*”

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), fue suscrito entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC- EP) el 24 de noviembre de 2016, y refrendado por el Congreso de la República el 2 de diciembre del mismo año. Este Acuerdo contiene seis puntos.

Con el punto uno (1) del Acuerdo que corresponde a la “Reforma Rural Integral-RRI”, a través del cual se busca la transformación estructural del campo, mediante el cierre de brechas entre el campo y la ciudad, y la generación de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La RRI busca además integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 10). Así mismo, la RRI debe contribuir al restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, por lo que serán una población objetivo cuya reparación será prioritaria para la implementación.

Si bien la RRI es de aplicación universal, el logro de los objetivos de esta reforma hace necesaria la articulación de esfuerzos progresivos y diferenciados según las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales. Se priorizarán los territorios más afectados por: (1) altos niveles de pobreza, (2) alta afectación por conflicto armado, (3) baja capacidad institucional y, (4) presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales. Para el efecto crean los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET para poner en marcha en 16 territorios que cumplen dichas características, con el fin de implementar los recursos y coordinar los planes nacionales para la RRI.

Igualmente, dentro de los principios de la RRI se establece que en su ejecución debe atender de manera prioritaria a los pequeños y medianos productores rurales, las víctimas del conflicto, los niños, las mujeres y las personas adultas mayores. Así mismo, cabe resaltar que el capítulo para la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final identifica las medidas para garantizar los derechos de las mujeres, el reconocimiento como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros. (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 12).

A continuación, se relacionan las **finalidades** de esta transformación del campo y cierre de brechas entre el campo y la ciudad:

- Superar la pobreza y la desigualdad y mejorar las condiciones de vida en el campo.
- Regreso de los desplazados a sus tierras para trabajar en ellas.
- Oportunidades de educación, salud, trabajo digno y vivienda para la población rural.
- Reconstrucción de las regiones rurales más afectadas por el conflicto con la participación de las comunidades.
- Crédito, asistencia técnica y apoyo en la comercialización de la producción agrícola.
- Promoción de la economía solidaria.
- Construcción de vías terciarias, distritos de riego y drenaje, electrificación y conectividad digital para el campo.
- Formalización de la posesión de la tierra para garantizar que los campesinos que tienen tierra, pero no escrituras, no estén marginados y eliminar los conflictos de la propiedad y su uso.
- Creación de jurisdicción agraria.
- Formalización del trabajo en el campo y mejoramiento de la protección social rural.
- Distribución de tierras a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente mediante el Fondo de Tierras conformado por tierras baldías, donaciones y recuperaciones de tierras adquiridas ilegalmente (extinción judicial de dominio).
- Brindar alternativas económicas sostenibles a las comunidades rurales que habitan en zonas de interés ambiental, como páramos, cuencas y humedales.

Teniendo en cuenta las necesidades, características y particularidades de los territorios y las comunidades rurales y con la participación de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento establecen los siguientes **Pilares**:

- Fondo de Tierras, distribución y acceso integral con servicios de riego, crédito, asistencia técnica, asociatividad y posibilidades de comercialización.
- Planes Nacionales en lo rural orientados a proveer bienes y servicios públicos en infraestructura, desarrollo social y estímulos a la agricultura familiar y a los proyectos de asociatividad que contribuyan a dinamizar la economía rural, integrar las regiones al país y mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo.
- Un tercer pilar es el establecimiento de los PDET en los territorios más necesitados, que coordinen esas grandes intervenciones e inversiones del

Estado para que las instituciones trabajen de la mano de las comunidades y se logre estabilizar esas regiones. Se trata de reconstruir las zonas más afectadas con planes de choque y facilitar la reconciliación.

- Seguridad alimentaria y nutricional: una mayor producción de alimentos y una mejor nutrición, en especial de los más pobres.

La RRI reconoce la importancia de la agricultura familiar en el desarrollo del campo, la generación de ingresos rurales y la producción de alimentos. Esta reforma establece la aplicación de estímulos y apoyos en materia de asociatividad, asistencia técnica, crédito, mercadeo y formalización laboral y protección social. Busca fortalecer los centros de acopio regionales, reducir de manera progresiva la intermediación que no genera valor agregado, mejorar la organización de los productores para la distribución de sus productos y promover las compras públicas de la producción de agricultura familiar.

El Acuerdo Final busca el fortalecimiento de las economías campesinas familiares y comunitarias mediante el acceso a las líneas de crédito blandas, esquemas de garantías, recursos de capital semilla y otro tipo de instrumentos financieros a la medida. Señala la necesidad de establecer un sistema de seguros de cosechas que proteja a los agricultores de eventualidades climáticas.

El servicio de asistencia técnica para todos los pequeños productores es esencial para estimular procesos de innovación tecnológica y mejorar la sostenibilidad de sus proyectos productivos. Así mismo, considera importante proteger y promover el mejoramiento de las semillas tradicionalmente usadas por los agricultores familiares, para que obtengan cada vez mejores resultados en su producción.<sup>1</sup>

El Acuerdo Final brinda al Gobierno Nacional y a la sociedad civil el diseño y desarrollo de programas, políticas y planes como el Catastro Multipropósito (a través de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR), el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, el Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDARET, Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria – PDEA, o el Plan Maestro de Estructuración – PME, entre otros.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Tomo II proceso paz FARC mesa conversaciones reforma rural

<sup>2</sup> <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1504802/>

## 1.2. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN RECURSOS CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Para facilitar el seguimiento de los recursos destinados al Acuerdo Final, el PMI – CONPES 3932 de 2018 define lineamientos que buscan fortalecer la interoperabilidad de los sistemas de información y lograr reportes rigurosos, periódicos y articulados en materia de avances de la implementación, en pro de mejorar la calidad del proceso de construcción de paz, la rendición de cuentas frente a la ciudadanía y la transparencia.

Dentro del ejercicio realizado por el equipo auditor se determinó el Trazador Presupuestal como un elemento fundamental en la identificación de los recursos destinados al Acuerdo Final y específicamente en los proyectos objeto de estudio de la presente Auditoría de Cumplimiento a la RRI del período 2018-2021.

Bajo estos parámetros, nuestro enfoque parte de lo establecido en el artículo 220 de la Ley 1955 de 2019 sobre el Trazador Presupuestal para la Paz, en el cual el Gobierno Nacional, a través de las entidades nacionales, dispone identificar las partidas presupuestales tanto de inversión como de funcionamiento que cada una de ellas aporta para el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En este sentido, con el propósito de implementar el trazador, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP y la Agencia para la Renovación del Territorio – ART presentaron a los sectores los lineamientos para el uso del Trazador Presupuestal, enfatizando en los criterios para focalizar recursos en la programación de 2021.

Teniendo en cuenta que la discriminación definida de los gastos es aplicable para la vigencia 2021, es necesario hacer una diferenciación de las herramientas para el seguimiento e identificación de las inversiones para las vigencias anteriores al término definido. Así, para el período 2018 – 2020 dada la inexistencia de lineamientos y la ausencia de identificación del recurso paz dentro de los registros presupuestales, órdenes de gastos y demás documentos contables expedidos por parte de las entidades auditadas; no es posible diferenciar los gastos de funcionamiento e inversión en el seguimiento de esta política de “*Construcción de Paz*” por parte de los agentes interesados.

Se puede evidenciar que en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión – SPI las entidades, si bien detallan la ejecución financiera a nivel de la RRI y Pilar 1 del Acuerdo Final, en términos de proyectos de inversión, no se aplica en la ejecución presupuestal de las actividades, mientras que, en SIIF Nación la información de la ejecución se registra a nivel de terceros que incluye los gastos tanto de inversión como de funcionamiento de las entidades de forma general sin

discriminar las asignaciones para la política “*Construcción de Paz*” en los diferentes rubros presupuestales.

Por consiguiente, no es posible articular la programación y ejecución de los recursos identificados en los reportes transversales del marcador presupuestal “*Construcción de Paz*” en el SPI y la información reportada por el SIIF a nivel de terceros. Lo anterior dado que, existe una ruptura entre estos dos sistemas de información, que dificulta el seguimiento de los recursos a lo largo del ciclo de vida de los proyectos de la RRI.

Además, como los reportes transversales de la dimensión de “*Construcción de paz*” en el SPI, no están vinculados a un seguimiento en términos de la cadena de valor de los proyectos (objetivos, productos, indicadores y actividades), solo expresan ejecución en los términos descritos anteriormente, lo que no permite encadenar dicho reporte de ejecución con los registrado en el SIPO, que se encuentran expresados en ese nivel de detalle, pero sin permitir focalizar los recursos del trazador presupuestal “*Construcción de Paz*” dentro de la ejecución de las estrategias planteadas para los proyectos, lo que hace compleja e incompleta la tarea del seguimiento de los gastos tanto de funcionamiento como de inversión que aportan al cumplimiento de los objetivos de la RRI – Acuerdo Final.

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora  
CECILIA LÓPEZ MONTAÑO  
Ministra  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR  
E.S.D.

Doctor  
DIEGO BAUTISTA  
Presidente  
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR  
E.S.D.

Doctor  
GERARDO VEGA MEDINA  
Director  
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT  
E.S.D.

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 (PVCF 2022, segundo semestre), al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, Agencia de Desarrollo Rural – ADR y Agencia Nacional de Tierras – ANT.

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 conclusiones sobre el cumplimiento de las normas, procedimientos, actividades y recursos ejecutados por MADR, ADR y ANT, 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 a 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 (ISSAI<sup>3</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>4</sup>) 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 que fueron remitidos por el MADR, ADR y ANT.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Administrador del Proceso Auditor APA, establecido para tal efecto y en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. El período auditado es 2018-2021.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a las entidades evaluadas dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes, luego de la lectura de las respuestas de la entidad, la verificación de los soportes y la aprobación en mesa de trabajo.

## 2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1.1. Objetivo General

Evaluar y conceptuar sobre los proyectos de inversión y su contratación derivada de la implementación de la Reforma Rural Integral -RRI para el período 2018-2021.

### 2.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar y conceptuar sobre la gestión fiscal y el cumplimiento de las funciones de la Agencia Nacional de Tierras – ANT frente a:

---

<sup>3</sup> ISSAI. The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>4</sup> INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions.

Elaboración de planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional en lo que respecta a los instrumentos de barrido predial y ejecución de procedimiento único.

Implementación de Programas de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para comunidades indígenas en lo referente a adquirir predios y/o mejoras y practicar visitas técnicas de levantamiento de información.

2. Evaluar y conceptuar sobre la gestión del MADR relacionada con los proyectos:

Construcción de Capacidades Empresariales Rurales en lo relacionado con la financiación a los grupos y familias que cuentan con Plan de Negocios implementados y consolidados y al acompañamiento, seguimiento, rendición de cuentas y cierre de los grupos beneficiarios.

Fortalecimiento del Modelo de Apoyo a Alianzas Productivas del Sector Agropecuario en lo que respecta a cofinanciar las alianzas que recibieron concepto de viabilidad en el estudio de pre inversión y realizar el seguimiento y monitoreo a las alianzas productivas.

3. Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la ADR en lo relacionado con los avances y entregables del Proyecto Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional en lo relacionado con prestar servicio de apoyo financiero a proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural y evaluar y calificar los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de acuerdo con los criterios de calificación y priorización.

4. Evaluar la aplicabilidad del principio de valoración de costos ambientales en los proyectos y actividades en las entidades de: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, Agencia de Desarrollo Rural – ADR y Agencia Nacional de Tierras – ANT de acuerdo con los objetivos descritos anteriormente.

## 2.2. 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 los criterios descritos en el Anexo No. 1.

### 2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los riesgos identificados en las pruebas de recorrido, se aplicaron pruebas sustantivas y de cumplimiento, en virtud de los criterios de auditoría evaluados, para cada uno de los proyectos, según los objetivos específicos establecidos en el Plan de Trabajo.

Con base en lo anterior, partimos de evaluar los riesgos de control en cada uno de los proyectos en relación con las actividades que fueron seleccionadas para estudio; en las entidades ANT, MADR y ADR, acorde con los recursos obligados en la línea de tiempo del 2018 al 2021.

Se efectuó contraste de la fuente de financiación de los recursos dirigidos a RRI (Acuerdo Final) y lo señalado en la política de *“Construcción de paz”*.

Para el caso de los proyectos de ANT, la evaluación se realizó en los siguientes términos:

En el proyecto *“Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional”*, se verificó lo correspondiente a las actividades de *“Barrido predial y ejecución de Procedimiento Único”*, mediante la aplicación de pruebas sustantivas a través de la consulta y estudio de la base de datos del aplicativo ORFEO<sup>5</sup> donde reposa la trazabilidad documental de estas actividades.

Con relación al proyecto en estudio, se aclara que para el año 2021 se continuó a través de la *“Implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad”*, en el cual se examinó lo correspondiente a la ejecución de recursos de los contratos de consultoría de acuerdo con el marco normativo aplicable a contratos celebrados con organismos internacionales.

Y en cuanto a la *“Implementación del Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas”* se utilizó el aplicativo ORFEO en lo referente a la documentación derivada de las actividades de *“Adquirir predios y/o mejoras y practicar visitas técnicas de levantamiento de información”* para examinar las iniciativas comunitarias, adquisición de predios y/o mejoras.

Adicionalmente, se efectuaron llamadas telefónicas y enviaron correos electrónicos a los representantes legales de las comunidades indígenas y finalmente, con el apoyo de un experto en levantamiento topográfico, avalúos catastrales, linderos, referencias geográficas se complementó la verificación de estudios técnicos.

---

<sup>5</sup> Aplicativo documental de la ANT

En lo que respecta a MADR se evaluaron los siguientes proyectos:

*“Construcción de Capacidades Empresariales Rurales” en lo relacionado con las siguientes actividades: “a) Financiación a los grupos y familias que cuentan con Plan de Negocios implementados y consolidados; b) El acompañamiento, seguimiento, rendición de cuentas y cierre de los grupos beneficiarios.” Para el caso se evaluó la contratación derivada mediante la aplicación de las pruebas sustantivas.*

En cuanto al proyecto *“Fortalecimiento del Modelo de Apoyo a Alianzas Productivas del Sector Agropecuario a Nivel Nacional”* en lo que respecta a *“Cofinanciar las alianzas que recibieron concepto de viabilidad en el estudio de pre inversión y realizar el seguimiento y monitoreo a las alianzas productivas se aplicaron pruebas alternas”*, en el sentido de contrastar información documental con el conocimiento y visión de los operadores locales que hacen parte de esta cadena de negocio.

En ADR se estudió el proyecto de *“Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional”* en lo relacionado con *“Prestar servicio de apoyo financiero a proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural”*, se aplicaron pruebas de auditoría con el fin de verificar la oportunidad en la ejecución de los recursos cofinanciados a través de los proyectos PIDAR.

Respecto a la actividad *“Evaluar y calificar los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de acuerdo con los criterios de calificación y priorización”*, se analizó y verificó la información reportada por la ADR y se complementó con visitas fiscales.

En el proceso auditor adelantado a la Reforma Rural Integral, se evaluó la aplicabilidad del *“Principio de Valoración de Costos Ambientales - PVCA”* en los proyectos y actividades en las entidades: ANT, MADR y ADR; dando alcance suficiente en su análisis con los entregables en los Proyectos de Alianzas Productivas y Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles teniendo en cuenta la aplicación del PVCA en las actividades de estos proyectos.

## 2.4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación, definidos por el equipo auditor como significativos, relacionados con la ejecución de los proyectos en estudio bajo la responsabilidad del ANT, MADR Y ADR durante el período 2018 - 2021 como asunto o materia auditada y la determinación por parte de las entidades evaluadas, de los controles, su diseño y efectividad para mitigar el riesgo mencionado, dada su responsabilidad en el control del cumplimiento del cometido institucional, le permitió a la CGR conocer y evidenciar algunos eventos

donde los riesgos de incumplimiento material desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo y otros donde existe algún grado de amenaza, para el cumplimiento de lo establecido en los criterios de evaluación y las áreas responsables del proceso.

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.

**Tabla 1. Evaluación del Control Interno Institucional por Componentes**

| Nombre de la Entidad                              | Calificación total del diseño y efectividad | Rango de referencia   | Calificación final del control interno | Rango de referencia |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------|---------------------|
| Agencia Nacional de Tierras - ANT                 | 1,592                                       | Parcialmente adecuado | 1,7232                                 | Con deficiencias    |
| Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR | 2,115                                       | Inadecuado            | 2,215                                  | Ineficiente         |
| Agencia de Desarrollo Rural - ADR                 | 2,1                                         | Inadecuado            | 2,251                                  | Ineficiente         |

Fuente. Formato No. 4 Evaluación control interno guía de auditoría CGR

Elaboro. Equipo Auditor

## 2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

### 2.5.1. Conceptos

**Objetivo Específico 1.** Concepto sobre la gestión fiscal y el cumplimiento de las funciones de la Agencia Nacional de Tierras – ANT frente a los proyectos evaluados.

- Concepto: Incumplimiento material con **reserva**.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada de los proyectos que hacen parte de la implementación de la Reforma Rural Integral denominados: “*Elaboración de planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional*” e “*Implementación de Programas de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas*” resulta conforme en todos sus aspectos significativos con los criterios aplicados, salvo en lo referente a los hallazgos presentados en el presente informe (**Incumplimiento material con reserva**)

De acuerdo con la respuesta<sup>6</sup> de la ANT al tema de articulación interinstitucional se conoce de la debilidad en la entrega de la información por parte de la ANT en cuanto a la calidad de los expedientes requeridos para la implementación de los proyectos productivos a cargo de la ADR, puesto que no permite la plena identificación de los predios, la claridad respecto a los beneficiarios, el tipo de predio a atender si incluye o no excepciones a la UAF, los montos de asignación, mecanismo de priorización e información sobre las calidades agroecológicas del predio.

La ANT tiene en su inventario del Fondo de Tierras bienes baldíos (356775,184 ha), baldíos reservados (137989,3838 ha) y fiscales patrimoniales (114392,633 ha) en hectáreas y que no han sido susceptibles de ser entregados a la población objeto de la RRI del Acuerdo Final. Esta situación no contribuye a alcanzar la meta fijada en el punto 1.1.1. del Acuerdo Final establecida en 3 millones de hectáreas para los primeros 12 años de vigencia del Acuerdo Final, según lo señalado en el principio de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra.

Así mismo, la ANT, en el componente de formalización de tierras que abarca los dos proyectos auditados, no presenta de manera completa la publicación de informes, indicadores y metas acorde con los 23 indicadores que tiene a cargo la entidad en SIPO Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final.

**Objetivo Especifico 2.** Concepto sobre la gestión del MADR relacionada con los Proyectos:

- Concepto: Incumplimiento material **con reserva**.

Sobre la base del trabajo de auditoria efectuado se considera que la información acerca de la materia controlada de los proyectos “*Construcción de Capacidades Empresariales Rurales*” en lo relacionado con la financiación a los grupos y familias y “*Fortalecimiento del Modelo de Apoyo a Alianzas Productivas del Sector Agropecuario*”, que hacen parte de la implementación de la Reforma Rural Integral, resulta conforme en todos sus aspectos significativos con los criterios aplicados, salvo en lo referente a los hallazgos presentados en el presente informe (**Incumplimiento material con reserva**)

Lo anterior de acuerdo con lo evidenciado a través del análisis efectuado a la documentación aportada por el MADR, en donde se determinaron debilidades por la falta de rigurosidad en el cumplimiento del Manual Operativo establecido para el “*Proyecto Apoyo Alianza Productivas – PAAP*” en sus etapas precontractuales y

---

<sup>6</sup> Respuesta Radicado ANT 20226001625081 de diciembre 14 de 2022.

contractuales; sumado al incumplimiento establecido en cuanto al trazador de los recursos destinados a Acuerdo Final.

De otra parte, por el riesgo existente de recursos en poder de terceros que no fueron gestionados oportunamente por el MADR para dar lugar a su debido reintegro, situación que originó un hallazgo con presunta incidencia fiscal, para el proyecto de “*Construcción de Capacidades Empresariales Rurales*”.

Así mismo, el proyecto “*Apoyo a Alianzas Productivas*” al no tener metas e indicadores establecidos en el PMI – Acuerdo Final y PNS (Normativa expedida por el MADR, 2020) conforme a lo requerido en el artículo 4.3.3 del CONPES 3932 de 2018 y en concordancia con artículo 2.1.1.7.3.2 del Decreto 1829 de 2017; no es posible realizar el monitoreo y seguimiento oportuno y eficaz, sobre la ejecución de las actividades, estrategias y recursos del proyecto PAAP para las vigencias auditadas.

**Objetivo Específico 3.** Concepto sobre la gestión de la ADR en lo relacionado con los avances y entregables del proyecto “*Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional*”.

- Concepto: **Incumplimiento material Adverso.**

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada del proyecto de “*Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional*”, vigencia 2021, que aportan al cumplimiento de la Reforma Rural Integral, no resulta conforme (**Incumplimiento material Adverso**).

Lo anterior, de acuerdo con lo evidenciado a través del análisis efectuado a la documentación aportada por la ADR, en donde se determinó entre otros aspectos lo siguiente:

Que los proyectos cofinanciados no han tenido una ejecución técnica y financiera que permitan contribuir con los objetivos planteados en la RRI – Acuerdo Final, razón por la cual los bienes y servicios no han sido entregados a los beneficiarios, lo que no promueve el buen vivir de los adjudicatarios de tierras, la restitución de sus derechos y la atención al acceso integral a la RRI.

Que existen incorrecciones y falta claridad en los datos reportados por la Agencia de Desarrollo Rural en cuanto a la identificación de recursos de inversión ejecutados en el proyecto “*Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional*”, para las vigencias 2018 – 2021, dentro de Trazador Presupuestal “*Construcción de Paz*”, lo que ocasiona sesgos en la lectura

de las cifras de los recursos de Inversión y no hace posible realizar monitoreo y seguimiento del estado efectivo sobre la ejecución de las políticas, planes, proyectos y recursos que aportan al cumplimiento de la RRI, Acuerdo Final.

Así mismo, la ADR en la implementación de las actividades formuladas para el proyecto *"Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional"* no presenta avance de los indicadores y metas establecidos en el PMI, y las estrategias del Plan Nacional de Generación de Ingresos – Pngi – de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria – ECFC dentro de lo establecido en el Acuerdo Final.

### 2.5.2. Relación de Hallazgos

Como resultado de la auditoría adelantada por la Contraloría General de la República, se tienen veinticuatro (24) hallazgos Administrativos (A) de los cuales, nueve (9) con presunta incidencia Disciplinaria (D), tres (3) Indagación Preliminar (I.P.) y un (1) Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal (PASF)

**Tabla 2. Relación de Hallazgos**

| Hallazgos                                          | Número |
|----------------------------------------------------|--------|
| Administrativos                                    | 24     |
| Alcance Disciplinario                              | 9      |
| Indagación Preliminar                              | 3      |
| Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal (PASF) | 1      |

Elaboró. Equipo auditor

### 2.5.3. Plan de Mejoramiento

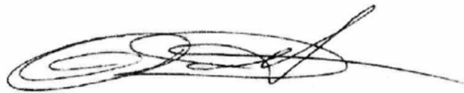
Las entidades, en virtud de la Resolución 0042 de 2020, deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría 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.

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 la ANT, el MADR y ADR deben remitir al correo electrónico [soporte\\_sireci@contraloria.gov.co](mailto:soporte_sireci@contraloria.gov.co), el documento en el cual se establece la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de

su recepción, con copia a los correos electrónicos: [mary.varela@contraloria.gov.co](mailto:mary.varela@contraloria.gov.co) y [enan.quintero@contraloria.gov.co](mailto:enan.quintero@contraloria.gov.co).

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que, dentro de la próxima actuación de vigilancia y control fiscal concordante, se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C., **28-FEBRERO-2023**



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



RUBÉN DARÍO GRANDA ESCOBAR  
Contralor delegado General para Posconflicto  
Contraloría General de la República

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – directora de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Mary Nancy Varela Vigoya – Supervisora  
JaFc

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

##### OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

1. Evaluar y conceptuar sobre la gestión fiscal y el cumplimiento de las funciones de la Agencia Nacional de Tierras –ANT, frente a:

Elaboración de planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional en lo que respecta a los instrumentos de barrido predial y ejecución de procedimiento único.

Implementación de Programas de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para comunidades indígenas en lo referente a adquirir predios y/o mejoras y practicar visitas técnicas de levantamiento de información.

##### 3.1.1. Agencia Nacional de Tierras – ANT

Proyecto “*Elaboración e Implementación<sup>7</sup> de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional (OSPR)*”. En lo que respecta a los instrumentos de barrido predial y ejecución de procedimiento único. La ANT dentro del contexto del proyecto y a través del barrido predial, cuyo objetivo es levantar la información física, jurídica y comunitaria sobre los predios rurales existentes en los territorios, y de esta manera blindar la seguridad jurídica sobre la propiedad rural para atender la compleja situación de casos y solicitudes que se encuentran en diferentes rutas y etapas procesales, algunas de ellas provenientes del rezago del extinto INCODER, para que a través de la gestión institucional de la Agencia se adelanten o culminen los procesos pendientes que hacen parte del mismo.

Desde la mirada de la financiación se presentan los recursos obligados en las vigencias 2018, 2019 y 2021.

<sup>7</sup> Para el año 2021 se denominó Implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional Ficha Bpin No. 2020011000016

**Tabla 3. Relación de ejecución presupuestal**

| <b>Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) (Cifras en pesos)</b>                                                     |                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <b>Actividades</b>                                                                                                                                      | <b>Valor Obligado</b>     |
| <b>Ejecutar procedimiento único.</b>                                                                                                                    | 5.555.000.000             |
| <b>2019</b>                                                                                                                                             | 5.555.000.000             |
| <b>Realizar barrido predial.</b>                                                                                                                        | 44.729.404.246            |
| <b>2018</b>                                                                                                                                             | 10.018.542.915            |
| <b>2019</b>                                                                                                                                             | 34.710.861.330            |
| <b>Nombre Proyecto: Implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (IOSPR) (Año 2021) (Fuente del Recurso Préstamo BID No. 4856OC-CO)</b> |                           |
| <b>Tipo de Contrato</b>                                                                                                                                 | <b>Valor del contrato</b> |
| <b>Prestación de Servicios</b>                                                                                                                          | 30.355.465.336            |
| <b>Consultoría</b>                                                                                                                                      | 2.659.614.097             |
| <b>Contrato Interadministrativo – IGAC</b>                                                                                                              | 200.000.000               |
| <b>Convenio Interadministrativo – FAO</b>                                                                                                               | 7.900.000.000             |
| <b>Cooperativa Internacional – OEI</b>                                                                                                                  | 1.600.000.000             |
| <b>N/A (Gastos de viajes y otros)</b>                                                                                                                   | 4.753.148.607             |
| <b>Otros campos</b>                                                                                                                                     | 61.029.406.144            |

Fuente. ANT

Elaboró. Equipo auditor

El proyecto (IOSPR) cuenta con la fuente de recursos gestionados, a través del Contrato de Préstamo No. 4856OC-CO, celebrado entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, firmado el 25 de octubre del 2019 y cuyo ejecutor es la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

El empréstito fue acordado por US\$50.000.000 con un plazo de ciento sesenta y ocho (168) meses, un período de gracia de sesenta (60) meses y pagos semestrales a una tasa de interés ISOR – INDICE (SOFR)<sup>8</sup> de 1.2100%. Según la hoja de vida del empréstito, se estimó un plazo de pago hasta el año 2033, plazo en el cual el Gobierno Nacional pagará capital por US\$50.000.000, intereses por US\$31.027.332.42 y comisiones y otros por US\$940.516.72.

De conformidad con los pagos de capital, la fecha inicial corresponde a mayo 15 de 2025 por US\$27.777.778 y así sucesivamente hasta noviembre 15 de 2033, fecha de vencimiento del empréstito.

Con respecto a lo anterior, la CGR evaluó la aplicación de los principios de Transparencia y Publicidad, frente a la selección de los consultores, esta

<sup>8</sup> Definición: SOFR (Secured Overnight Financing Rate) es un tipo de interés publicado por Banco de la Reserva Federal de Nueva York (Federal Reserve Bank of New York). SOFR puede verse como la tasa de interés promedio para préstamos garantizados emitidos en dólares estadounidenses (USD) con un vencimiento de 1 día (overnight)

contratación se realizó en el marco de la Ley 1150 de 2007<sup>9</sup> artículo 20, normatividad que rige este tipo de contratos con organismos internacionales, ello se traduce en el no reporte de los procesos de consultoría en la plataforma SECOP. Ahora bien, bajo el mismo marco de la Ley 1150 de 2007, la ANT realizó el proceso de selección de los consultores atendiendo los lineamientos pactados con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Frente a las evidencias presentadas por los consultores, dentro de los informes que obran en el sistema de información, dispuesto para el control de informes y documentos inherentes a cada contratista, se observa que existe concordancia de los entregables con los términos de referencia de cada proceso contractual. Sin embargo, los documentos generados en virtud de estas consultorías serán un insumo importante para lograr lo señalado en la ficha de BPIN No. 2020011000016 denominado *“Implementación de la propiedad rural a nivel nacional”*. A continuación, se muestra la ejecución del empréstito para el 2021:

**Tabla 4. Ejecución presupuestal del empréstito año 2021**

| Apropiación Vigente | Compromisos     | Apropiación Disponible | Obligación      | Orden de Pagos  | Pagos           |
|---------------------|-----------------|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 84.995.954.824      | 82.280.178.074  | 2.715.776.750          | 79.902.769.015  | 79.895.531.549  | 79.895.531.549  |
| 24.430.597.470      | 4.671.123.567   | 19.759.473.903         | 4.657.247.628   | 4.657.247.628   | 4.657.247.628   |
| 20.229.000.000      | 19.946.332.543  | 282.667.457            | 15.479.358.141  | 15.479.358.141  | 15.479.358.141  |
| 1.600.000.000       | 1.600.000.000   | 0                      | 1.600.000.000   | 1.600.000.000   | 1.600.000.000   |
| 131.255.552.294     | 108.497.634.184 | 22.757.918.110         | 101.639.374.784 | 101.632.137.318 | 101.632.137.318 |

Fuente. ANT

Elaboró. Equipo auditor

Como se observa del empréstito antes mencionado, la ejecución del año 2021 corresponde a \$101.639.374.784, que de acuerdo con la hoja de vida del crédito asciende a US\$7.868.959 y el saldo restante US\$41.131.041 está proyectado para ser ejecutado durante las vigencias 2023 hasta 2024.

El segundo proyecto objeto de estudio y ejecutado por la ANT *“Implementación del Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas”* deriva en la adquisición de tierras en beneficio de las comunidades indígenas y negras, a efectos de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, es uno de los procedimientos para generar equidad en el país.

Así mismo, los componentes jurídicos del proyecto están justificados en el marco previsto en el capítulo VI de la Ley 160 de 1994 el cual señala que la ANT podrá adquirir predios con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social, utilidad pública; y el marco de la RRI del Acuerdo Final.

<sup>9</sup> 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 Público

**Tabla 5. Ejecutoria con comunidades indígenas durante la vigencia 2018 a 2021**

| Departamento       | Número de Predios de Comunidades |           |           |           | Total, Predios de comunidades beneficiadas | Total, Área de las Comunidades en hectáreas | Valor Mejoras / Predios |
|--------------------|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------|
|                    | 2018                             | 2019      | 2020      | 2021      |                                            |                                             |                         |
| Boyacá             |                                  |           | 11        |           | 11                                         | 4791,5644                                   | 1.738.492.594           |
| Caldas             |                                  |           |           | 2         | 2                                          | 32,4                                        | 815.290.014             |
| Casanare           |                                  |           | 1         | 3         | 4                                          | 1950,3709                                   | 3.135.962.718           |
| Cauca              | 2                                | 3         | 4         | 5         | 14                                         | 1684,2568                                   | 28.569.207.348          |
| Cesar              |                                  | 7         |           | 1         | 8                                          | 1028,7116                                   | 13.068.598.240          |
| Chocó              |                                  |           |           | 1         | 1                                          | 259                                         | 1.573.395.200           |
| Córdoba            |                                  |           |           | 1         | 1                                          | 110,0000                                    | 1.220.861.820           |
| Huila              | 1                                |           | 8         | 2         | 11                                         | 747,3163                                    | 6.504.236.222           |
| Guajira            |                                  | 1         |           |           | 1                                          | 90,7211                                     | 296.686.230             |
| Magdalena          |                                  |           |           | 1         | 1                                          | 28,0000                                     | 184.240.000             |
| Meta               | 1                                |           |           | 1         | 2                                          | 932,3019                                    | 1.871.756.043           |
| Nariño             |                                  |           | 1         | 1         | 2                                          | 104,6748                                    | 377.837.966             |
| Norte de Santander |                                  | 7         | 22        |           | 29                                         | 649,3466                                    | 4.343.724.513           |
| Putumayo           |                                  |           |           | 3         | 3                                          | 114,3973                                    | 2.946.091.150           |
| Quindío            | 3                                |           |           |           | 3                                          | 9,8494                                      | 321.633.940             |
| Risaralda          | 2                                | 4         | 0         | 0         | 6                                          | 82,4459                                     | 679.915.508             |
| Santander          |                                  |           | 1         |           | 1                                          | 28,6500                                     | 156.262.878             |
| Tolima             | 3                                |           |           | 2         | 5                                          | 670,9684                                    | 3.289.360.039           |
| Valle del Cauca    | 2                                | 5         | 0         | 3         | 10                                         | 1149,6329                                   | 13.143.632.965          |
| <b>Totales</b>     | <b>14</b>                        | <b>27</b> | <b>48</b> | <b>26</b> | <b>115</b>                                 | <b>14464,6083</b>                           | <b>84.237.185.388</b>   |

Fuente. ANT

Elaboró. Equipo auditor

Con relación a este proyecto se examinaron veintidós (22) municipios de los ciento quince (115) que abarcó el proyecto. Cabe destacar que dentro de los 22 municipios se incluyen todas las subregiones PDET, con una inversión de \$10.270.255.000, que corresponde a un 12.20% del total de los recursos aplicados para mejoras y/o compras de predios.

El equipo auditor con apoyo técnico en avalúos comerciales, levantamientos topográficos e información geográfica logró analizar siete (7) expedientes de mejoras y adquisiciones del proyecto, los cuales fueron tomados aleatoriamente de la muestra. De este examen se concluyó que los procedimientos de avalúo comercial rural y levantamiento topográfico, cumplen con lo normado para cada uno de los procesos técnicos.

De acuerdo con lo anterior, podemos citar como referentes de los avalúos comerciales las siguientes mejoras:

- Contento, Corneto y Conejo del año 2020 de la comunidad indígena U'WA., municipio Guicán-Boyacá;

- Santa Rita / Buenos Aires del año 2019, comunidad indígena YUKPA, municipio Becerril-Cesar.

Los estudios de estas mejoras fueron elaborados por el IGAC, entidad que desarrolló la normatividad y la cual es la que autoriza a nivel nacional para adelantar el proceso de avalúo comercial.

Otro referente es el predio mejora el Palmar del año 2020 de la comunidad indígena U'WA del municipio Toledo-Norte de Santander cuyo informe de avalúo comercial predial fue elaborado por la empresa Avalúos e Inventarios CIA. Ltda. Firma formalmente autorizada por el artículo 38 del Decreto 593 de abril 24 del 2020, de la Presidencia de la República, que acredita sus labores como firma avaluadora, dedicada a la realización de avalúos comerciales y avalúos bajo normas NIIF.

Así mismo, durante el período en estudio la ANT ejecutó 29 iniciativas comunitarias, las cuales derivaron en entrega de insumos alimenticios, instrumentos de artesanía, reforzamiento de guardia indígena e infraestructura para las comunidades indígenas. Se evaluaron 20 casos en sus expedientes virtuales y al verificar la trazabilidad jurídica, técnica, financiera y administrativa no se encontraron elementos de incumplimiento.

Dentro del marco de la gestión de la ANT adelantada con las comunidades indígenas, la entidad aún no ha formalizado el formulario FISO étnico que alimenta el RESO establecido en el artículo 13 del Decreto Ley 902 del 2017 que permite facilitar la adjudicación de tierras a estas comunidades. Esta situación ya había sido establecida en Plan de Mejoramiento derivado de la auditoria articulada realizada en vigencia 2019-2020.

Teniendo en cuenta el examen practicado a través de pruebas de auditoría y particularidades de cada proyecto de la ANT, se determinaron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo No. 1. Bienes sujetos de Reforma Agraria.**

Constitución Política de Colombia 1991.

*“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. *“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 5: 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.”*

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

*“1.1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.*

#### *1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*

*Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes:*

*Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.*

*Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo).*

*Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental (...)*”

Decreto 2363 de 2015 se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

*“Artículo 3. Objetivo (...) Máxima autoridad de las tierras de la Nación. tendrá por objeto la política ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar acceso a como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación.”*

*“Artículo 24: Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión. Son funciones de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, las siguientes:*

- 1. Adelantar y decidir los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras, adjudicación de subsidio integral de reforma agraria, titulación de baldíos, adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y adjudicación de bienes en cumplimiento de los programas especiales de dotación de tierras fijados por el Gobierno Nacional, que a la fecha de entrada en operación de la Agencia Nacional de Tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.(...)”*

Decreto Ley No. 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”

### **“TÍTULO III. FONDO DE TIERRAS PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL**

*ARTÍCULO 18. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras. (...)”*

Resolución No. 3732 del 23 de 2018, “Por medio de la cual se asigna en la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación la función de adelantar y culminar los procedimientos administrativos para transferir por compensación bienes fiscales patrimoniales y tierras baldías adjudicables de la Nación, que hacen parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y se adiciona la Resolución 292 de 2017”

*“Artículo Primero: Asignar en la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación la función de adelantar y culminar los procedimientos administrativos para transferir por compensación bienes fiscales patrimoniales y tierras baldías*

*adjudicables de la nación, que hacen parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral de acuerdo con lo dispuesto en parte considerativa del presente acto administrativo. (...).”*

Instructivo de la ANT, denominado “*Administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*”. Código ADMTH-002 de fecha 10 de diciembre del año 2021 estableció en su glosario de términos lo siguiente:

**“Administración:** *“Son aquellas acciones tendientes por conservar y administrar los bienes, a cargo del Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral, los cuales implican la celebración y ejecución de contratos estatales, regidos por la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, la expedición de conceptos técnicos y jurídicos, visitas de caracterización y acciones con otras entidades o dependencias para realizar actividades de control y saneamiento, entre otras.*

**Bienes baldíos:** *Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño, según el Artículo 675 del Código Civil. De acuerdo con la legislación colombiana, un baldío es un bien inmueble de propiedad de la Nación y ubicado en zonas rurales que, como regla general, debe ser adjudicado a quienes lo ocupen y cumplan con los requisitos previstos por la ley de reforma agraria en el caso que sean adjudicables. Son bienes del Estado inembargables e imprescriptibles, susceptibles de adjudicación o por vía de excepción inadjudicables en cuyo caso la propiedad será conservada por la Nación.*

**Bienes Fiscales Patrimoniales:** *Los bienes fiscales patrimoniales son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común.*

*Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. (...)*

**Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral:** *“Es un Fondo especial que operará como una cuenta sin personería jurídica, conformada por la subcuenta de acceso para la población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras. (...)”*

Como antecedentes de los bienes, la ANT realizó la entrega a la CGR, de la base de datos, denominada “*Listado share point fondo de tierras*”, en la cual se encuentra relacionado, el inventario de bienes baldíos; baldíos reservados y fiscal patrimonio, que fueron transferidos en el marco normativo aplicable al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y a la Sociedad de Activos Especiales – SAE. Bienes que, en virtud de la aplicación de técnicas de auditoría y al documento señalado anteriormente se determinó que la ANT tiene en su inventario en hectáreas – ha bienes baldíos (356775,184 ha), baldíos reservados (137989,3838 ha) y fiscales patrimoniales (114392,633 ha), que no han sido susceptibles de ser entregados a la población objeto de la RRI del Acuerdo Final. Ver Anexo No. 2.

Lo anterior por una indebida gestión y administración de los bienes y la no definición de criterios que permitan dar celeridad y la efectividad en la entrega del inventario transferido por el INCODER y otras entidades del Estado.

Esta situación no ha contribuido a “(...) *lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria* (...)” propósito del Acuerdo Final con el Pilar 1.1 denominado Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, estrategia 1.1.1 Acceso a la tierra, Bienes.

### **Respuesta de la ANT**

Respuesta No. 1 con radicado No. 20226001611731 de diciembre 14 de 2022.

*“(...) Los bienes pertenecientes al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral están bajo la administración de esta Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y deben permanecer en el inventario desde el momento que se incorporan al mismo, hasta que sean transferidos en beneficio de los Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad a través de los procedimientos misionales establecidos para tal efecto que ejecutan las diferentes áreas de la Agencia Nacional de Tierras con funciones de adjudicación o titulación (...)*

*“(...) En consecuencia, es necesario aclarar que las cifras citadas en el cuadro que se relaciona en la observación 6, no corresponden con los datos de egreso registrados en el inventario de bienes del Fondo de Tierras. Por tanto, a continuación, se relacionan la cantidad de hectáreas que han sido egresadas del Fondo de Tierras y se ubican en los municipios PDET: (con relación a este argumento es necesario, consultar el anexo expuesto por la ANT en la segunda respuesta).*

*“(...) La no entrega de los bienes por descongestión recibidos del extinto INCODER, como se demostró anteriormente, se vio afectada por la pandemia, mas no por falta de una debida planeación con relación a definir criterios que permitan dar celeridad.*

*Aun así, y con el ánimo de contribuir a los procesos de adjudicación, y como estrategia para superar el retraso, la actual administración en aras de dar celeridad a dichos trámites de descongestión recibidos del extinto INCODER, a través de la Resolución 20221000298926 del 1 de diciembre de 2022, delegó competencias misionales a las Unidades de Gestión Territorial (UGT's), que a hoy son 9 en el territorio nacional, pero que para el 2023 se proyecta su fortalecimiento, con el propósito que esto dinamice el accionar de la Agencia Nacional de Tierras en el territorio y se disminuyan los tiempos de respuesta en las solicitudes de adjudicación en trámites radicados por los campesinos del país.*

*Finalmente, es pertinente aclarar que la conclusión de la CGR no se soporta en cifras reales, por cuanto los valores precisados por el Ente Auditor no coinciden con los reportes de la base de datos, denominada “Listado share point fondo de tierras”, que se encuentra en territorios denominados PDET, como se demostró en las tablas señaladas en esta respuesta que reflejan la cantidad de hectáreas que han sido egresadas del Fondo de Tierras y se ubican en los municipios PDET<sup>10</sup>, (...)”*

Respuesta No. 2, oficio No. 20236000005191 de enero 10 de 2023.

La segunda respuesta es originada con fundamento en la mesa temática realizada el 22 de diciembre, en la cual la ANT preciso lo relacionado con los inventarios de bienes clasificados como; baldíos, baldíos reservados y fiscal patrimonial y agrega; *“Los datos anteriormente citados corresponden a los bienes baldíos y fiscales patrimoniales que en su estado se identifican como “adjudicado ANT”, “Titulado ANT” y “Adjudicado INCORA-INCODER” donde estos últimos surtieron el registro durante la vigencia de la Agencia Nacional de Tierras. Por otro lado, el dato de área se toma de la base Share Point del Fondo de Tierras de la columna “área adjudicada” y se encuentra desagregado por tipo de bien: baldío y fiscal patrimonial. Los datos citados en las columnas desagregadas por tipo de bien “inventario” corresponden a aquellos predios donde su estado se identifica como “titularidad ANT” y “titularidad Nación”. “Es de anotar que ningún predio baldío reservado ha sido egresado del inventario de bienes del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.” (ver anexo que contiene el inventario de los bienes en municipios PDET)*

### **Análisis de la respuesta**

<sup>10</sup> La ANT solicito realizar mesa temática la cual se llevó a cabo el 22 de diciembre del año 2022

Con relación al inventario de bienes denominados por la ANT como baldío y fiscal patrimonial, efectivamente se acepta lo indicado en respuesta con relación a *“Por tanto, a continuación, se relacionan la cantidad de hectáreas que han sido egresadas del Fondo de Tierras y se ubican en los municipios PDET”*.

De otra parte, con relación a los bienes entregados del extinto INCODER y donde manifiesta la ANT, vio afectada la gestión por causas de la pandemia es claro que la entidad adquiere el compromiso *“de contribuir a los procesos de adjudicación, y como estrategia para superar el retraso, la actual administración en aras de dar celeridad a dichos trámites de descongestión recibidos del extinto INCODER, a través de la Resolución 20221000298926 del 1 de diciembre de 2022, delegó competencias misionales a las Unidades de Gestión Territorial (UGT's), que a hoy son 9 en el territorio nacional, pero que para el 2023 se proyecta su fortalecimiento, con el propósito que esto dinamice el accionar de la Agencia Nacional de Tierras en el territorio y se disminuyan los tiempos de respuesta en las solicitudes de adjudicación en trámites radicados por los campesinos del país”*.

Obsérvese en este escenario que la ANT manifiesta tener las estrategias con el fin de superar el retraso de los bienes recibidos por descongestión del extinto INCODER.

Adicional a lo anterior, se precisa que de la mesa temática llevada a cabo en el mes de diciembre de año 2022 sobre los bienes que hacen parte del inventario del Fondo de Tierras<sup>11</sup> se aclara que, a 31 de diciembre de 2021, la entidad acepta el hallazgo y se compromete con dar celeridad a los trámites de descongestión recibidos del extinto INCODER.

El estado de los bienes en hectáreas, en resumen, corresponden a:

**Tabla 6. Inventario de Bienes Fondo de Tierras de Descongestión a 31/12/2021 (hectáreas)**

| Baldío     | Baldío Reservado | Fiscal Patrimonial |
|------------|------------------|--------------------|
| 356775,184 | 137989,3838      | 114392,633         |

Fuente. ANT

## Conclusión:

La ANT acepta el hallazgo en la medida que señala que *“delegó competencias misionales a las Unidades de Gestión Territorial (UGT's), que a hoy son 9 en el territorio nacional, pero que para el 2023 se proyecta su fortalecimiento, con el propósito que esto dinamice el accionar de la Agencia Nacional de Tierras en el*

<sup>11</sup> Creado por el Decreto Ley No. 902 del 29 de mayo del año 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”

*territorio y se disminuyan los tiempos de respuesta en las solicitudes de adjudicación en trámites radicados por los campesinos del país”. Así las cosas, la ANT no ha adjudicado bienes del extinto INCODER como: baldíos, baldío reservado y fiscal patrimonial por 356775,184, 137989,3838 y 114392,633 hectáreas, lo que no ha permitido beneficiar a la población objetivo de la RRI – Acuerdo Final, específicamente a los campesinos de los municipios PDET. Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo, con la claridad de que las cifras en hectáreas relacionadas anteriormente fueron ajustadas acorde con la respuesta emitida por la ANT.*

### **Hallazgo No. 2. Publicación de informes y estrategias del seguimiento SIPO con respecto al Plan Nacional Sectorial de Formalización de Tierras.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“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”*

Acto Legislativo 02 de 2017. *“Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.*

*“Artículo 1º. (...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

CONPES 3932 de 2018. *“Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”*

*“(...) 4.3.3. Lineamientos para el fortalecimiento de la interoperabilidad de los sistemas de seguimiento para reportar avances en la implementación del Acuerdo Final y los recursos invertidos. (...)*

*(...) Nivel 1. Seguimiento a nivel de indicadores del PMI El seguimiento a nivel de la matriz del PMI o a nivel de la política pública dará cuenta del avance nacional en el cumplimiento de los compromisos del PMI, de la consecución de los resultados esperados y de las dificultades o retos que se han encontrado durante su implementación, lo cual será insumo para la toma de decisiones de política pública.*

*(...) La responsabilidad de coordinar y reportar la información en el SIPO está en cabeza del jefe de la oficina de planeación de la entidad, de quien haga sus veces o de quien sea asignado formalmente mediante oficio del ministro o director de cada entidad para este fin. Este responsable será el canal formal de interlocución entre la entidad y los administradores del sistema, y deberá reportar los avances cualitativos de los indicadores, así como los avances cuantitativos, según la periodicidad establecida para cada indicador.*

*(...) Nivel 2. Seguimiento a los recursos para el cumplimiento del PMI del Acuerdo Final (...) En el SUIFP, los proyectos de inversión podrán establecer una clara relación con los puntos y pilares del PMI, a través del clasificador presupuestal de la política transversal de paz y posconflicto elaborado en cumplimiento del Documento CONPES 3867”.*

*Ley 1955 de 2019. "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (PND 2018 - 2022)”.*

*“Artículo 220. TRAZADOR PRESUPUESTAL PARA LA PAZ. Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado - Construcción de Paz- las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz. Esta información deberá conformar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente al Congreso anualmente, durante el tiempo de ejecución del PMI, como un anexo denominado Anexo Gasto Construcción de Paz PGN”. (...)*

*Decreto 1829 de 2017. “Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO)”.*

*“Artículo 2.1.1.7.3.2. Objetivos, indicadores y metas. El SIPO hará seguimiento del estado efectivo de los objetivos, indicadores y metas del Plan Marco de Implementación que permitan además del monitoreo, seguimiento, el ejercicio del control ciudadano sobre la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y recursos destinados a la implementación del acuerdo final y el desarrollo de las acciones para el posconflicto (...).”*

*Artículo 2.1.1.7.5.1 Reporte de la información. La Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo la Presidencia de la República, o quien haga sus veces determinará las entidades y condiciones del reporte obligatorio de la información que permita el análisis, seguimiento, monitoreo y visibilidad del proceso de implementación del Acuerdo Final y otras de las acciones para el posconflicto. La veracidad, exactitud y entrega de los datos que se suministren será responsabilidad exclusiva de la entidad competente y se regirá bajo los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014”.*

*Decreto 1778 de 2020; “Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”*

*“Artículo 2.2.14.2.2.1.3; Reporte de seguimiento a metas. Las respectivas oficinas asesoras de planeación, o quien haga sus veces, son las encargadas del reporte de avance cualitativo y cuantitativo sobre el cumplimiento de las metas físicas de los indicadores del PMI, con sus respectivos soportes. Los avances cualitativos deberán reportarse trimestralmente, y los avances cuantitativos deberán reportarse conforme a la periodicidad del indicador establecida en la respectiva ficha técnica. Para el caso que aplique, dichos reportes tendrán que contener la respectiva desagregación a nivel territorial o poblacional según los bienes y/o servicios entregados”.*

*Artículo 2.2.14.2.2.1.4. Seguimiento a Planes Nacionales Sectoriales. El seguimiento a los Planes Nacionales Sectoriales se hará a través del SIIPO a nivel de estrategias, indicadores, metas y presupuesto establecidos en cada Plan. En relación con las metas de los indicadores, los avances cualitativos deberán reportarse trimestralmente y los avances cuantitativos deberán reportarse conforme a la periodicidad del indicador establecida en la respectiva ficha técnica. Además, la entidad responsable reportará trimestralmente el avance de las líneas estratégicas del respectivo plan, según se defina en el SIIPO”.*

Acorde con los anteriores criterios normativos se observa:

Consultados los Planes Nacionales Sectoriales en la plataforma SIIPO, para efectos de evaluar los proyectos *“Implementación del programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para comunidades indígenas a nivel nacional”* y *“Elaboración de planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional”*, se evidenció en el componente de Formalización de Tierras, que para las vigencias 2018, 2019, 2020 y 2021 no publican los respectivos reportes de:

- Indicadores: Informan porcentajes de avance; sin embargo, no registran documentación que soporte al detalle cada indicador.
- Estrategias: Si bien se relacionan las respectivas estrategias en la plataforma SIIPO, la ANT no incluye el soporte del registro de actividades, cumplimiento y detalle como lo requiere el sistema.
- Informes: Aparece la nota “*No existen datos para mostrar*” que corrobora que no es posible identificar los detalles cualitativos y cuantitativos del progreso de los proyectos.

Lo anterior debido a que la respectiva Oficina de Planeación de la ANT, no realiza debidamente los reportes de avance cualitativo y cuantitativo sobre el cumplimiento de las metas físicas de los indicadores del PMI conforme a las obligaciones establecidas para SIIPO acorde con el Decreto 1778 de 2020, Artículo 2.2.14.2.2.1.3, de manera que los registros y soportes en el aplicativo son inexistentes en cuanto a avances de indicadores, estrategias e informes consolidados.

Como consecuencia, no existen elementos suficientes que permitan realizar el debido seguimiento a las estrategias, indicadores, metas y presupuesto establecidos en el respectivo Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y el PMI, específicamente a los proyectos de inversión ejecutados y auditados, derivando en la insuficiencia de datos para la desagregación de las actividades a nivel de territorio o población beneficiaria acorde con los productos correspondientes.

Por consiguiente, al no tener disponible los soportes de estrategias e informes en el aplicativo no es posible el planteamiento de un análisis, seguimiento, monitoreo y visibilidad del proceso de implementación del Acuerdo Final para los diferentes agentes interesados.

A falta del reporte obligatorio que establece el Decreto 1778 de 2020 artículo 2.2.14.2.2.1.4., no es posible observar la evolución detallada de las acciones enfocadas para el cumplimiento de la RRI - Acuerdo Final que se encuentren relacionadas con el alcance de estos proyectos.

### **Respuesta de la ANT**

Respuesta mediante Radicado ANT 20236200037872 de enero 25 de 2023.

*“La Agencia Nacional de Tierras tiene a su cargo un total de 23 indicadores en el aplicativo SIIPO, para los cuales se generaron las respectivas fichas técnicas, las cuales fueron aprobadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Con respecto al seguimiento de los indicadores, a través de la Oficina Asesora de*

*Planeación de la Agencia se han venido generando los respectivos reportes de avance sobre cada indicador, conforme se estableció en sus fichas técnicas, los cuales son cargados en el módulo correspondiente de SIPO y en los plazos de reporte que establece la plataforma mensualmente.*

*En razón a la observación emitida por la Contraloría General, se procedió a descargar un reporte desde el aplicativo SIPO, el cual da cuenta de la información técnica, así como entrega para cada vigencia la información reportada por la entidad con sus respectivas observaciones. A este reporte en formato Excel, se le sumó un grupo de columnas (BU a EN) denominadas “Documentos relacionados”, en las cuales se depositó la información de todos los documentos que acompañan los reportes cargados y aprobados para las vigencias en mención de la observación.*

*Así mismo, esta comunicación viene acompañada de una carpeta digital, que contiene 23 subcarpetas correspondientes a cada uno de los indicadores, en la que viene copia del documento (Excel o pdf) que fue cargado en el momento del reporte, así como un pantallazo de la plataforma, donde se evidencia que dichos documentos se encuentran disponibles para su descarga.*

*Así las cosas, para aclarar la observación realizada por el Equipo Auditor, se constata a través de esta comunicación que si existe el soporte documental que permite evidenciar los avances cuantitativos y cualitativos cargados en la plataforma SIPO y que efectivamente se ha cumplido con los lineamientos sobre los reportes, y de otra parte se reafirma el compromiso de la Agencia Nacional de Tierras, en lo que corresponde a disponibilidad de la información que se requiera para constatar los avances que se han logrado sobre la Reforma Rural Integral.”*

### **Análisis de la respuesta**

La entidad anexa varios de los informes relacionados con los indicadores objeto del presente hallazgo, sin embargo, de acuerdo con el análisis realizado por el equipo auditor y consultado SIPO en tiempo real (enero 26 del 2023) para efectos de comparar con la respuesta de la entidad se confirmó que los informes anexos no están completos, no están publicados y/o no existen.

Así, por ejemplo, el indicador A.9 en soportes cualitativos tiene visibilidad pública de los avances a corte julio del 2022, sin embargo, no están disponibles los reportes del 2021 y 2020; acorde con el reporte de ANT estos informes existen en el anexo de la respuesta, pero en la plataforma SIPO no son de acceso público.

De acuerdo con lo anterior, la Tabla 26 (incorporada al final del documento) describe el resultado de la comparación realizada por el equipo auditor para los 23

indicadores del período 2018-2021; que contrasta la información anexa a la respuesta por ANT frente a la que aparece pública.

Lo anterior muestra las debilidades en la publicación de la información que no permite, a los agentes interesados y a la comunidad, realizar el debido seguimiento a los recursos destinados a la RRI – Acuerdo Final.

De otra parte, según lo indicado en la respuesta de la ANT, el DNP estableció inconsistencias con respecto a los siguientes indicadores:

*“Dentro de los 23 indicadores, hay 2 casos particulares sobre los cuales es necesario realizar unas precisiones:*

*Indicador A22: No existen documentos de soporte cargados, porque se solicitó por parte del validador del DNP, modificar la forma de presentar la información soporte del indicador, para mejorar la claridad con la que se puede evidenciar los avances cualitativos y cuantitativos de las actividades. (la negrilla es nuestra)*

*Indicador PNS 3.2: No existen documentos de soporte cargados porque los reportes emitidos fueron rechazados por el validador, y en este momento se encuentran en corrección para ser cargados nuevamente antes del 31 de enero de 2023, de acuerdo con las recomendaciones e instrucciones brindadas por el validador del DNP.”*

Si bien los indicadores A22 y PSN 3.2 tuvieron inconvenientes en el momento de la validación de parte del DNP y la ANT busca corregir, a la luz del análisis realizado durante la presente auditoria, estos indicadores no tienen informes.

Así mismo, la ANT al informar que realizará correcciones en SIIPO a corte de enero 31 del 2023, reconoce que efectuó la carga incompleta de la información. Adicionalmente, más allá de informes relacionados con indicadores, la entidad debe reportar a SIIPO otros elementos como lo son estrategias, metas y presupuesto acorde con la norma.

*Decreto 1829 de 2017; Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).*

*Artículo 2.2.14.2.2.1.4. Seguimiento a Planes Nacionales Sectoriales. El seguimiento a los Planes Nacionales Sectoriales se hará a través del SIIPO a nivel de estrategias, indicadores, metas y presupuesto establecidos en cada Plan. (...) Además, la entidad responsable reportará trimestralmente el avance de las líneas estratégicas del respectivo plan, según se defina en el SIIPO”*

En cuanto a metas cada indicador cuenta con gráficos y datos<sup>12</sup>. Sin embargo, no es factible visualizar las estrategias en SIPO, y, cuando se examina el componente Formalización de Tierras para las vigencias de estudio las estrategias no registran avances ni soportes en los detalles.

### **Conclusión:**

Se configura un hallazgo del tipo administrativo ya que, si bien la entidad cuenta con algunos informes y metas cargadas en SIPO, existe un componente fundamental de la información que no está con acceso al público o en algunos casos esta es inexistente como se describe en la Tabla 26 (incorporada al final del documento). Adicionalmente, no existen registros de las estrategias, lo que significa que no se atiende el Artículo 2.2.14.2.2.1.4. del Decreto 1829 de 2017.

### **Hallazgo No. 3. Formulario de Inscripción de Sujeto de Ordenamiento – FISO e Incorporación al Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”*

*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. (..)”*

Acto Legislativo 02 de 2017. *“Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.*

*“Artículo 1º. (...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

<sup>12</sup> Consulta en SIPO en tiempo real con fecha enero 26 del 2023 en estadísticas de Formalización de Tierras.

## Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

### *“6. Implementación, verificación y refrendación (...)”*

#### *6.2. Capítulo Étnico (...)”*

##### *6.2.3. Salvaguardas y garantías Salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia. (...)”*

##### *a. En materia de Reforma Rural Integral (...)”*

*Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos. (...)”*

Decreto 2363 del 7 de diciembre del año 2015 mediante el cual se crea la ANT

*“Artículo 24 °. Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión. Son funciones de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, las siguientes (...)”*

*(...) Numeral 4. Solicitar a la Dirección de Asuntos Étnicos, dentro de los procedimientos de titulación de baldíos, la certificación sobre la existencia de solicitudes de titulación colectiva en favor de comunidades étnicas de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 2.14.10.5.3 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.”*

Decreto Ley 902 de 2017. *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras (...)”*

*“Artículo 13. El módulo étnico del RESO incluirá a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.*

*En lo referente a los pueblos y comunidades indígenas, los criterios de priorización que rigen este módulo serán los que defina la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI, las sentencias judiciales, casos priorizados para procesos de restitución de derechos territoriales y reparación colectiva (...)”*

Resolución 740 de 2017. *“Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”.*

*“Artículo 47. Procedimiento RESO Módulo de Acceso a Tierras y Formalización. Diligenciado el FISO será incorporado en el RESO en calidad de solicitantes. Su ingreso al Módulo de Acceso a Tierras se someterá a las reglas previstas en el Título II de la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011 y, en especial, agotando los siguientes pasos:*

*Numeral 1. La información consignada en el FISO será verificada formalmente por la ANT, para corroborar que los datos solicitados en el formulario estén completos y permitan la inequívoca individualización del aspirante, y que los documentos de soporte requeridos hayan sido adjuntados. Cuando se identifiquen inconsistencias o que la documentación anexa se encuentra incompleta, se advertirá de manera inmediata a la persona solicitante para que proceda a su ajuste. Si la persona peticionaria insiste en radicar el formulario de dicha manera se dejará constancia sobre ello en el acto de radicación (...)*

*(...) Numeral 3. Verificadas la completitud y consistencia del FISO y que los documentos requeridos están completos, la ANT procederá a hacer la valoración de la solicitud y decidirá sobre la procedencia de la inscripción del aspirante en el Módulo de Acceso a Tierras y Formalización en las categorías previstas en los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto-ley número 902 de 2017.”*

La ANT no ha realizado los avances institucionales necesarios para alcanzar un consenso con la CNTI, no se han generado los suficientes puentes de concertación desde la última auditoria para cumplir con la implementación del FISO – RESO.

Al no tener formulario FISO – RESO para comunidades Indígenas, la ANT ha adjudicado tierras mediante canales distintos, sin cumplir con el debido registro de la información de los beneficiarios y la sistematización de los formularios.

Por consiguiente, se configura un hallazgo administrativo, dado que persisten las circunstancias por el incumplimiento de los artículos 13 y 47 del Decreto Ley 902 del 2017.

### **Respuesta de la ANT**

Respuesta con Radicado 20226291699192 de diciembre 14 de 2022.

*“La Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, en el marco de las competencias establecidas en el Decreto Ley 2363 de 2015 da respuesta a esta, respecto de las gestiones emprendidas para la elaboración e implementación del Formulario de*

*Inscripción de Sujeto de Ordenamiento FISO e Incorporación al Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:*

- 1. La ANT debe reconocer y garantizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI, como instancia nacional competente para el seguimiento a la política pública de acceso, dotación y seguridad jurídica de los territorios Indígenas.*
- 2. La ANT es miembro activo de la CNTI; cuestión que implica someterse a las reglas de concertación conforme lo definido en el Decreto 1397 de 1996.*
- 3. En la línea con lo anterior, cualquier medida que deba adoptarse para la efectiva implementación de la política pública de tierras para comunidades indígenas deberá ser concertada ante la CNTI; y conforme lo define la Corte Constitucional en sentencia SU-039 de 1997*
- 4. Ahora bien, para el caso que nos convoca, esto es el deber de concertación con la CNTI respecto de módulo étnico del Reso, definido en el Decreto Ley 902 de 2017.*

*Es menester reiterar que dicho proceso de concertación inicio en 2018 y conforma a la cronología consignada en actas y documentos, la ANT y la Secretaria Técnica Indígena de la CNTI han trabajado conjuntamente en el diseño, revisión, ajuste y adecuación del Formulario de Inscripción de Sujeto de Ordenamiento – FISO Indígena, y su instructivo de diligenciamiento entre las vigencias 2019 y 2021*

*En tal sentido, la ANT ha tenido los puentes financieros, técnicos y administrativos para avanzar en la ruta de concertación del FISO étnico, su instructivo del módulo étnico del RESO*

- 5. Finalmente, menciona la CGR en su observación que la no adopción del modulo étnico del RESO ha conllevado que*

*“la adjudicación de tierras se ha tenido que orientar por canales distintos y así mismo persiste el incumplimiento de la norma en cuanto a establecer la sistematización de los formularios”*

*Frente a esta aseveración es importante destacar las siguientes reglas definidas en conjunto con las comunidades indígenas respecto de la política de ordenamiento social de la propiedad rural materializada en el Decreto Ley 902 de 2017.*

*Así las cosas, pese a encontrarse aún en la definición de la ruta de concertación para la adopción del módulo étnico del RESO con la CNTI, precisamente por ser respetuosa del principio de participación y del deber de concertación con la instancia*

*nacional, la ANT continúa con el cumplimiento de sus deberes misionales de atender las solicitudes de dotación, acceso y seguridad jurídica de los territorios indígenas bajo el marco normativo especial vigente, definido en la Constitución Política, las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015 (Hoy compilatorio de los Decretos 2164 de 1995, 2333 de 2014 y 1824 de 2020)”*

### **Análisis de la respuesta**

En virtud de la Auditoría de Cumplimiento a la Reforma Rural Integral para la vigencia 2018 - 2021, se analiza la respuesta de la ANT en los siguientes términos:

Si bien la entidad aporta esfuerzos financieros, técnicos y administrativos a lo largo del cuatrienio en la concertación con la CNTI, a la luz del presente hallazgo a diciembre de 2022 no se tienen aplicativos FISO/RESO para comunidades indígenas más allá de borradores y outputs de la ANT.

Es aceptado que la ANT ha seguido cumpliendo con la entrega de tierras para comunidades indígenas por medio de solicitudes de acceso, desarrollo de proyectos, dotaciones y otras aristas en la titulación, ampliación y entrega de tierras que permite el marco de la ley y es respetuosa de los pronunciamientos y posiciones de la CNTI; sin embargo, el énfasis de la observación de la CGR es que no fueron suficientes las acciones de plan de mejoramiento y la ANT continúa incumpliendo la adaptación de los formularios FISO/RESO para estas comunidades.

### **Conclusión:**

Se reitera el hallazgo administrativo señalado previamente en auditoría articulada para ANT vigencia 2019 – 2020 y debilidad que sigue existente a corte diciembre del 2022, la falta de cumplimiento no se vincula con la no entrega de tierras sino por la inexistencia de los aplicativos FISO/RESO adaptados y funcionales para comunidades étnicas, no siendo usables como canal de solicitud de acceso y creando dificultades en la celeridad requerida para la atención a estas comunidades, por lo que incumple los artículos 13 y 47 del Decreto Ley 902 de 2017.

## **3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2**

### **OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2**

**2. Evaluar y conceptuar sobre la gestión del MADR relacionada con los proyectos:**

Construcción de Capacidades Empresariales Rurales en lo relacionado con la financiación a los grupos y familias que cuentan con Plan de Negocios

implementados y consolidados y al acompañamiento, seguimiento, rendición de cuentas y cierre de los grupos beneficiarios.

Fortalecimiento del Modelo de Apoyo a Alianzas Productivas del Sector Agropecuario en lo que respecta a cofinanciar las alianzas que recibieron concepto de viabilidad en el estudio de pre inversión y realizar el seguimiento y monitoreo a las alianzas productivas.

El MADR ejecuta el proyecto “*Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad - El campo emprende*” el cual busca contribuir y mejorar las condiciones de las familias en extrema pobreza en los territorios rurales del país, brindar oportunidades de ingresos, empleo y apoyar el acceso a servicios financieros a través del apoyo a emprendimientos. Este proyecto se concibe como un instrumento de política pública para enfrentar la desigualdad y pobreza rural, en donde se espera contribuir a una mayor equidad en el acceso y distribución de beneficios. Es importante recordar que dentro de la población objetivo están: Pequeños agricultores, grupos étnicos, jóvenes rurales, campesinos, familias con jefatura femenina, población Red Unidos y familias desplazadas forzosamente, agrupadas en organizaciones formales o informales, siendo estas últimas prioritarias.

Este proyecto es una iniciativa cofinanciada por el Gobierno de Colombia – GdC y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA, quienes suscribieron el convenio de financiación con fecha del 27 de septiembre de 2012 FIDA No. I-871–CO (DEG)/E- 10-CO (EURO), en el cual se establecen los alcances administrativos, técnicos y financieros que regulan la ejecución del proyecto.

El Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas – PAAP “*es un instrumento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que vincula a pequeños productores rurales con los mercados a través de un esquema de agronegocio con un aliado comercial formal. El Proyecto impulsa iniciativas en las que participan los pequeños productores para el aumento de sus ingresos y un desarrollo sostenible; para esto, se basa en la articulación permanente de los pequeños productores con mercados de valor agregado, promueve la producción competitiva y favorece la sostenibilidad y posterior crecimiento del agronegocio a través de la creación de un fondo rotatorio de propiedad de la organización de productores que se constituye con el reintegro de parte de los recursos que los beneficiarios recibieron (Incentivo Modular) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al inicio de la alianza*”<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Fuente. Anexo 5. Términos de referencia, Manual Operativo PAAP.

La Tabla 7, describe la ejecución presupuestal de los proyectos a cargo del MADR objeto de estudio de esta auditoría e identifica las actividades evaluadas.

**Tabla 7. Ejecución Presupuestal Proyectos MADR**

| Entidad                                                                                               | MINAGRICULTURA - GESTIÓN GENERAL                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Nombre Proyecto</b>                                                                                | FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE APOYO A ALIANZAS PRODUCTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO A NIVEL NACIONAL |
| <b>Actividades objetivo</b>                                                                           | Suma de Valor Obligado PGN                                                                          |
| <b>Cofinanciar las Alianzas que recibieron concepto de viabilidad en el estudio de pre-inversión.</b> | \$ 114,276,191,385.00                                                                               |
| 2019                                                                                                  | \$ 0                                                                                                |
| 2020                                                                                                  | \$ 25,876,191,385.00                                                                                |
| 2021                                                                                                  | \$ 88,400,000,000.00                                                                                |
| <b>Realizar el seguimiento y monitoreo a las alianzas productivas.</b>                                | \$ 18,771,571,699.00                                                                                |
| 2019                                                                                                  | \$ 9,794,872,214.00                                                                                 |
| 2020                                                                                                  | \$ 193,600,000.00                                                                                   |
| 2021                                                                                                  | \$ 8,783,099,485.00                                                                                 |
| <b>Total general</b>                                                                                  | \$ 133,047,763,084.00                                                                               |
| <b>Nombre Proyecto</b>                                                                                | CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES EMPRESARIALES RURALES: CONFIANZA Y OPORTUNIDAD A NIVEL NACIONAL         |
| <b>Actividades objetivo</b>                                                                           | Suma de Valor Obligado PGN                                                                          |
| <b>Acompañamiento, seguimiento, rendición de cuentas y cierre de los grupos beneficiarios.</b>        | \$ 17,825,645,867.00                                                                                |
| 2019                                                                                                  | \$ 4,285,719,995.00                                                                                 |
| 2020                                                                                                  | \$ 8,332,569,619.00                                                                                 |
| 2021                                                                                                  | \$ 5,207,356,253.00                                                                                 |
| <b>Financiación a los grupos y familias que cuentan con PN implementados y consolidados.</b>          | \$ 64,253,984,146.00                                                                                |
| 2019                                                                                                  | \$ 26,173,984,146.00                                                                                |
| 2020                                                                                                  | \$ 23,302,000,000.00                                                                                |
| 2021                                                                                                  | \$ 14,778,000,000.00                                                                                |
| <b>Total, general</b>                                                                                 | \$ 82,079,630,013.00                                                                                |

Elaboró. Equipo auditor

Vale resaltar que, estos proyectos surgieron en vigencias anteriores a la firma del Acuerdo Final y durante las vigencias del presente ejercicio de control fiscal los ha querido integrar a las acciones que aportan al cumplimiento de la RRI; sin embargo, en los diferentes aspectos que se evaluaron se concluye que éstos no fueron reestructurados, ni adecuados a lo que se establece en el PMI.

De otra parte, las metas, los indicadores y demás medios de seguimiento ya formulados desde el momento de la creación de estos proyectos no se actualizaron

ni adecuaron a lo requerido para la Reforma Rural Integral y específicamente en lo que corresponde al seguimiento en SIPO.

En el caso del proyecto PAAP, para efectos de establecer los recursos asignados y ejecutados por actividades del proyecto, en cumplimiento de la política de “*Construcción de Paz*”, el MADR no ha establecido los mecanismos que permitan especificar al detalle lo correspondiente desde el punto de vista contractual y presupuestal.

Así mismo, el análisis realizado al proyecto PAAP permite identificar demoras en el cumplimiento de los tiempos de la ejecución de las alianzas que ocasionan cambios en los recursos, desistimientos de los beneficiarios y retrasos en el cumplimiento de las actividades.

A continuación, se relacionan los hallazgos que se establecen por el equipo auditor con respecto a lo mencionado:

**Hallazgo No. 4. Articulación interinstitucional entre el MADR, ANT y ADR en el proyecto de “Optimización de la Generación de Ingreso Sostenibles de Productores Rurales a Nivel Nacional”.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículos 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.*

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 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 y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país. (...)*

*Artículo 3º. 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. (...)*
- 3. Formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, y agropecuario con enfoque territorial.*
- 4. Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales. (...)*
- 6. Formular y hacer seguimiento a la política agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural para la atención de la población en situación de vulnerabilidad con el objetivo de contribuir a la materialización de sus derechos con enfoque integral y diferencial, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.”*

*Decreto Ley 902 de 2017; “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.*

*“Artículo 23. Proyectos productivos sostenibles. La Agencia de Desarrollo Rural ADR, acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural.*

*Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4 y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.(...)*

*Artículo 73. Decisiones y cierre del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 58 del presente decreto ley, se decidirá sobre la*

*asignación o no del derecho de propiedad una vez verificado que los beneficiarios y sujetos continúan cumpliendo con los requisitos que dieron lugar a su inscripción al RESO. Si el acto administrativo es de reconocimiento o asignación de un derecho, dicho acto ordenará realizar el respectivo seguimiento a la adjudicación y remitir copia de lo actuado a la Agencia de Desarrollo Rural, para que dentro del marco de sus competencias asigne los recursos y preste la asistencia técnica para la implementación o mejoras de los proyectos productivos para los pobladores que se encuentren en las condiciones establecidas en el artículo 4 del presente decreto ley.”*

Decreto Ley 2364 de 2015. “Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica”.

*“ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), las siguientes (...)*

*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. (...)*

*ARTÍCULO 9o. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, las siguientes (...)*

*11. Impartir las directrices de coordinación intra e interinstitucionales para la ejecución de las actividades a cargo de la Agencia. (...)*

*ARTÍCULO 11. FUNCIONES DEL PRESIDENTE. Son funciones del presidente de la Agencia las siguientes (...)*

*14. Promover y fortalecer las relaciones de cooperación e intercambio de información con las entidades de los demás sectores del Gobierno relacionadas con los asuntos de desarrollo agropecuario y rural, facilitar la gestión de acuerdos interinstitucionales y hacer seguimiento de los contratos y convenios que se suscriban. (...)*

*ARTÍCULO 13. OFICINA DE PLANEACIÓN. Son funciones de la Oficina de Planeación las siguientes (...)*

*6. Hacer el seguimiento a la ejecución de la política y al cumplimiento de las metas de los planes, programas y proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural. (...)*

*8. Elaborar informes sobre el comportamiento de la demanda de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de iniciativa territorial o asociativa, que sirvan de insumo para la definición de las prioridades de la política por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Consejo Directivo de la Agencia y de las entidades territoriales. (...)*

**ARTÍCULO 17. VICEPRESIDENCIA DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA.** *Son funciones de la Vicepresidencia de Integración Productiva, las siguientes:*

*3. Impartir directrices para la articulación de los componentes de asistencia técnica, acceso a activos productivos, adecuación de tierras y comercialización, y sus respectivas modalidades de entrega, que permitan la integralidad de los proyectos de desarrollo agropecuario y rural y su alineación a la política formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”*

La Resolución N.º 000209 de 2020 del MADR. “*Por medio del cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria -PNgi - CFCF-, Versión aprobada*”.

*“Artículo 3. Implementación y Ejecución. Lo relacionado con el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria será ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Fondo para el Financiamiento del sector Agropecuario (FINAGRO), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Sistema Nacional de Aprendizaje y la Unidad Especial de Organizaciones Solidarias, con cargo a los recursos de funcionamiento, de inversión, o propios de cada entidad y con ajuste a las proyecciones del marco de gasto de mediano plazo, recursos del Sistema General de Regalía de las entidades territoriales y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la implementación de Plan.(...)”*

**Artículo 4o. SEGUIMIENTO.** *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, reportará los avances de la implementación del Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria, a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).”*

Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria - PNgi - CFCF-, Versión aprobada.

*“Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes.*

*(...) (L2 – E3) Tercero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de la provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de acceso a tierras, establecerán a diciembre de 2020, la Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario\_Rural para*

beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017. La ruta de acceso abordará los siguientes aspectos: (...)

- Teniendo en cuenta que la población beneficiaria de esta ruta de acceso a capital semilla será aquella que se enmarque en el Artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017 a partir de su promulgación, la Agencia Nacional de Tierras construirá un listado de beneficiarios de tierras a partir del Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO-, y lo estipulado en el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural. Este listado será actualizado trimestralmente y será insumo para la construcción de la línea base para la identificación de iniciativas productivas por vigencia.
- Con el listado de los beneficiarios de los programas de tierras aportado por la Agencia Nacional Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural fomentará la asociatividad, realizando un diagnóstico teniendo en cuenta criterios tales como: i) colindancia de los predios titulados, ii) vocación productiva del suelo, y iii) condiciones mínimas para iniciar el proceso de fomento asociativo, entre otros.
- La Agencia de Desarrollo Rural a través de sus proyectos de inversión, realizará la cofinanciación<sup>81</sup>, de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial –PIDAR, para las organizaciones de productores en el marco de los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras bajo los lineamientos del Decreto Ley 902 de 2017.
- Para la cofinanciación de proyectos productivos no organizativos de los beneficiarios de los programas de tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, estructurarán una propuesta que defina los procedimientos y mecanismos de intervención necesarios para la provisión de recursos de capital semilla no reembolsables, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017. Esta propuesta tendrá en cuenta la información aportada por la Agencia Nacional de Tierras y será presentada al Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural.

Adicionalmente: i) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá la identificación y actualización permanente de un portafolio de mecanismos adicionales de apoyo no organizativos para emprendimientos rurales, por parte de los participantes de la Mesa Técnica del PNgi\_ECFC; ii) la articulación con entidades de la Mesa Técnica del PNgi\_ECFC, tales como el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Agencia para la Renovación del Territorio, entre otras entidades del Gobierno Nacional, para complementar técnica y financieramente los proyectos productivos cofinanciados por la Agencia de Desarrollo Rural; iii) se tendrá en cuenta el enfoque diferencial en las metodologías que se desarrollen para la formulación de los proyectos; y iv) en la formulación del proyecto se debe garantizar la asistencia técnica ya sea de manera directa o a través de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria.

*A partir del diseño de la ruta se tendrá un (1) año para que surtan los procesos jurídicos y reglamentarios necesarios para su implementación por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.”*

Del análisis efectuado, se evidencia que el MADR, la ADR y la ANT no realizó la **“Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural -PIDAR- para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017”**, a diciembre de 2020, en los términos establecidos y conforme a lo dispuesto en la **“Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes, (L2 – E3) del PNgi – ECFC y conforme a lo requerido por el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017.**

Así, por parte de la ADR y en lo relacionado con la entrega de Capital Semilla no reembolsable, en el marco del Proyecto de *“Optimización de Generación de Ingresos Sostenibles de los Productores a Nivel Nacional”* (implementación de la ruta). No se evidencian avances en los compromisos de articulación establecidos, debido a que *“Ninguno de los proyectos productivos (...), acompaña adjudicaciones directas en propiedad a los beneficiarios de tierras realizadas por la agencia Nacional de Tierras – ANT, en el marco del Decreto Ley 902 de 2017”*<sup>14</sup>, por tanto, la ejecución no se realiza conforme a lo dispuesto en el PMI y el PNgi – ECFC del Acuerdo Final.

Lo anterior se debe a que no se evidencian acciones por parte de la ADR para propiciar la articulación interinstitucional con las entidades del orden nacional (MADR y ANT) que conlleven a la implementación oportuna del Plan Nacional Sectorial – Pngi – ECFC, donde no se promueve y realiza la gestión desde la Presidencia de la ADR para el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales. Así mismo, se evidencian debilidades de parte de la Oficina de Planeación en cuanto a realizar seguimiento a la ejecución de la política y al cumplimiento de las metas de la Agencia de Desarrollo Rural en relación con las directrices emitidas por el MADR y relacionadas con el proyecto de Optimización en cumplimiento de la RRI.

En tal sentido, se encuentra que el MADR no ejerce un seguimiento oportuno a la política de Desarrollo Rural con enfoque territorial y al cumplimiento de los indicadores, metas y estrategias del PNgi – ECFC en lo relacionado con el Proyecto de Inversión ejecutado por la ADR y los reportes o informes correspondientes conforme a los criterios normativos vigentes.

---

<sup>14</sup> Respuesta ADR a solicitud de información punto 3, respuesta No. 20226000077052 de 24 de octubre de 2022

Lo anterior tiene como consecuencia que no se realice una atención oportuna de la población en situación de vulnerabilidad sin la materialización de sus derechos con enfoque integral y diferencial; lo que no permite mejorar sus condiciones de vida, ni el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y dificulta la generación de empleo y crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

Igualmente, no permite satisfacer los requerimientos al acceso integral de la tierra conforme a lo dispuesto para la Reforma Rural Integral, no se garantiza la competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización para el desarrollo socioeconómico del país y por consiguiente, para el cumplimiento de las metas, indicadores y estrategias establecidos en el PMI y el PNgi -ECFC.

Por lo anterior y como consecuencia se valida como hallazgo.

### **Respuesta de las entidades**

Respuesta del MADR No. 2022 – 460 – 020005 – 3 recibida en diciembre 15 de 2022.

El MADR expone los siguientes argumentos:

1. Señala que la Resolución 000209 de 2020 entra en vigor el 01 de septiembre de 2020.
2. Describe el avance acumulado de las acciones realizadas para la construcción de la *“Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural -PIDAR- para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017”*.
3. Presenta avance de reuniones técnicas con la ADR en el marco del PNgi – ECFC, donde resalta propuesta de la ADR para la atención de los usuarios (entrega anexos de las respectivas reuniones).
4. Respecto a la construcción del indicador A.83<sup>15</sup> manifiesta que este se tomó como punto central de las reuniones técnicas entre el MADR, ADR y el DNP, y se concluyó por recomendación expresa de los equipos de ANT y ADR la necesidad de la configuración de un convenio para transferencia de información.
5. A los puntos expresados el MADR manifiesta *“dio seguimiento a la implementación de la estrategia L2 – L3 y al proceso de la construcción de las fichas técnicas de los indicadores A.83 y A.83P por parte de la ADR”*.
6. El MADR agrega que realizó *“seguimiento a la configuración de un convenio para la transferencia de información entre ANT y ADR para solventar el listado de los beneficiarios de tierras, y de la aprobación por parte de la ADR”*.

---

<sup>15</sup> A83 equivale al porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de Capital semilla no reembolsable otorgados.

de la propuesta de la “Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural -PIDAR- para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017”. Resalta además que al no estar constituida la ruta no es posible dar seguimiento a los beneficiarios asociativos ni a los individuales del Proyecto “Optimización de Generación de Ingresos Sostenible a Nivel Nacional”.

7. El Ministerio señala que brindó atención oportuna a la población en condición de vulnerabilidad en el marco del PNgi - ECFC, a través del proyecto “Campo Emprende”.

Respuesta de la ADR No. 20226000092712 recibida en diciembre 14 de 2022.

La ADR señala en su respuesta:

1. Trabajo articulado entre las entidades a través de mesas de trabajo (mesas técnicas y relaciona anexos de las reuniones), resalta el papel de la ADR en la consolidación de la ruta.
2. Se refiere a la limitación para la implementación del Proyecto de Optimización debido a la falta de calidad en la información recibida por parte de la ANT.
3. Manifiesta que “no es preciso afirmar que no se realizó una atención oportuna de la población en situación de vulnerabilidad sin materialización de sus derechos con enfoque integral y diferencial, cuando a lo largo de las vigencias auditadas como se observan en los soportes, la Agencia de Desarrollo Rural en la vigencia auditada ha atendido mediante los Programas Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural a este tipo de población”.

Respuesta de la ANT No. 2022 – 6001625081 recibida en diciembre 14 de 2022.

Esta entidad presenta en su respuesta el mismo contenido que incluyó ADR en su contestación.

### **Análisis de la respuesta**

De conformidad con la respuesta entregada por las tres entidades y teniendo en cuenta lo observado por la CGR se concluye:

1. Que el MADR, la ADR y la ANT no han establecido la “**Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural -PIDAR- para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017**”, en los términos definidos en el PNgi – ECFC y conforme a lo requerido por el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017. Que pese a existir acciones (reuniones técnicas), se evidencia el no establecimiento de la Ruta relacionada por parte de las entidades responsables como se deja constancia en las respuestas,

circunstancia que no permite el cumplimiento oportuno de las metas y del objetivo de la RRI – Acuerdo Final.

2. El equipo auditor reconoce las acciones realizadas por parte de las entidades; sin embargo, la situación de incumplimiento de indicadores, metas y estrategias establecidas en el PNgi- ECFC para dar cumplimiento a los objetivos del Acuerdo Final se mantiene, y como lo resalta el MADR en su respuesta, esta se debe al no establecimiento de rutas que redundarían en el beneficio de la población en condiciones de vulnerabilidad objeto de la RRI, a través del proyecto de Inversión *“Optimización de Generación de Ingresos Sostenible a Nivel Nacional”* objeto de examen por la CGR.

## Conclusión

Del análisis realizado a las respuestas entregadas por el MADR, ADR y ANT y teniendo en cuenta que la *“Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural -PIDAR- para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017”* no se encuentra estructurada en los términos definidos por la normatividad aplicable, se configura como hallazgo administrativo y se retira la incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta las acciones evidenciadas y los avances reportados por parte de las entidades.

### **Hallazgo No. 5. Fichas e indicadores para Proyecto Apoyo Alianzas Productivas – PAAP, MADR en aplicativo Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIPO. Acuerdo Final.**

*“4.4.2. Mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización a escala local, regional y nacional por parte de organizaciones ECFC.*

*Línea 3 - Fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial.*

*(L3 - E1) Primero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Agencia de Desarrollo Rural y en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las demás entidades que pertenecen a la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural, desarrollará e implementará a partir de 2020, un nuevo conjunto de mecanismos de intervención de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos y agrologística - de acuerdo con su misionalidad - que contribuirán a la integración para el 2031 de 5.052 organizaciones ECFC a nivel territorial (a 2022: 1.330) por un valor de \$442.550 millones de pesos, en cadenas de valor. Este conjunto de instrumentos se soporta en las metodologías consignadas en el portafolio ComercieRural. Los mecanismos desarrollados estarán dirigidos hacia:*

- *El fortalecimiento de iniciativas institucionales de circuitos cortos de comercialización (mercados campesinos, mercados urbanos, ferias y misiones comerciales, ruedas de negocio, compras públicas, entre otros) locales y regionales que acerquen a los productores y organizaciones con los consumidores, para: i) mejorar las condiciones de acceso de la producción, ii) mejorar la disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país, iii) promover la producción de la ACFC en centros urbanos de mercado, bajo estándares de calidad e inocuidad requeridas, y iv) promover modelos de agricultura por contrato que contribuyan a la venta anticipada de la producción.*
- *La cofinanciación de proyectos a través de alianzas productivas o comerciales, entre otras iniciativas, para fortalecer: i) el desarrollo empresarial de organizaciones, ii) los vínculos comerciales entre las organizaciones, la agroindustria y el mercado formal, en los distintos eslabones de la cadena de valor agropecuaria, iii) la promoción de las exportaciones de la producción ACFC, identificando productos con valor agregado que tengan potencial exportación, y iv) la promoción de actividades no agropecuarias, según las necesidades de desarrollo rural comercial identificadas en el territorio”*

Una vez revisados el “Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria”, el “Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria” y el PMI, formulados en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final, en lo relacionado con las obligaciones del MADR en cuanto al establecimiento de metas, estrategias e indicadores para el PAAP, que aportarían a la RRI, se evidencia que en la plataforma SIPO, en el PMI y el PNS, no existen fichas e indicadores establecidos para el cumplimiento de las estrategias del proyecto PAAP que se puedan relacionar con la RRI.

Si bien la entidad realiza el reporte de avances generales del PAAP en informes consolidados dentro de los planes en estudio en SIPO, no existen los elementos necesarios que permitan la ubicación y existencia de la información en cada uno de los planes nacionales sectoriales para las vigencias 2018 – 2021. De la misma manera, se observa que no reportan informes de gestión en el SIPO y en la plataforma Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI para los años 2018 y 2019 para el proyecto PAAP en lo relacionado con la política “Construcción de Paz”.

Lo anterior debido a que, una vez definidos los Planes Nacionales Sectoriales relacionados anteriormente y formulados en cumplimiento de lo ordenado en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final por el MADR no se establecieron en ese momento

las fichas e indicadores de gestión conforme a lo requerido en “4.3.3<sup>16</sup> del Documento CONPES 3932 de 2018<sup>17</sup> y en concordancia con Artículo 2.1.1.7.3.2 del Decreto 1829 de 2017<sup>18</sup>, como tampoco desde el MADR se evidenciaron gestiones para la actualización y adaptación del PAAP a las necesidades y exigencias del Acuerdo Final.

La situación descrita no permite realizar el monitoreo y seguimiento oportuno sobre la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y recursos; específicamente de los PNS<sup>19</sup> destinados a la implementación del Acuerdo Final y el desarrollo de las acciones para el posconflicto”, así como conocer el estado efectivo de los objetivos y el cumplimiento de las metas físicas, en relación con los indicadores y metas del Plan Marco de Implementación (Acuerdo Final).

Así las cosas, no cumplen el principio de transparencia establecido por el Acuerdo Final y consignado en el artículo 3º de la Ley No. 1712 del 6 de marzo de 2014<sup>20</sup>.

### **Respuesta del MADR**

*En la revisión del “Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía Campesina, Familiar y Comunitaria” de acuerdo con lo establecido y articulado en el Plan Marco de Implementación, cómo se manifestó en las diferentes reuniones de trabajo realizadas durante los meses de noviembre y diciembre del año 2022, se reitera que la vinculación del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas se realizó particularmente en el Plan Marco de Implementación a partir de las metas establecidas para los productos “Planes Nacionales Sectoriales”, dentro de los cuales se encuentra el anteriormente mencionado cuya responsabilidad es del MADR. A partir de lo anterior, es importante recordar que, en el “Plan Marco de Implementación”, dentro de su estructuración, no se contemplaron Metas, Estrategias o Indicadores específicos sino de carácter general.*

*Ahora bien, en lo que respecta al acceso de información tanto de la estructuración como de ejecución y seguimiento para los Planes Nacionales Sectoriales, es importante mencionar que, tanto el “Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía Campesina, Familiar y Comunitaria”, se suscribió a partir de la vigencia fiscal del año 2020, mediante la*

<sup>16</sup> Lineamientos para el fortalecimiento de la interoperabilidad de los sistemas de seguimiento para reportar avances en la implementación del Acuerdo Final y los recursos invertidos; Niveles de seguimiento al PMI.

<sup>17</sup> Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial

<sup>18</sup> Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

<sup>19</sup> Este se realizará a través del SIIPO a nivel de estrategias, indicadores, metas y presupuesto establecidos en cada Plan (Artículo 2.2.14.2.2.1.4, Decreto 1829 de 2017)

<sup>20</sup> “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”

resolución 06 del 15 de enero de 2020, por lo cual, los reportes y trazabilidad en la información en las plataformas SIPO y SPI (Trazador Construcción de Paz) comenzaron a partir del 2020, en donde adicionalmente, para la vigencia fiscal 2018 y 2019 el proyecto PAAP no tuvo recursos para intervención territorial ya que no se abrieron convocatorias.

Una vez verificadas todas las observaciones realizadas por el Equipo Auditor de la Contraloría General de la República, se solicita respetuosamente respecto a la observación 18 desistir de la misma.

### **Análisis de la respuesta**

Conforme al análisis realizado de las respuestas enviadas por el MADR al equipo auditor a los hechos detectados, los cuales se relacionan a continuación con el respectivo argumento presentado:

1. Se evidencia que en la plataforma SIPO, en el PMI y el PNS, no existen fichas e indicadores establecidos para el cumplimiento de las estrategias del proyecto PAAP que se puedan relacionar con la RRI.

*(...) se reitera qué la vinculación del **Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas se realizó particularmente en el Plan Marco de Implementación a partir de las metas establecidas para los productos “Planes Nacionales Sectoriales”**, dentro de los cuales se encuentra el anteriormente mencionado cuya responsabilidad es del MADR. A partir de lo anterior, es importante recordar que, en el “Plan Marco de Implementación”, dentro de su estructuración, no se contemplaron Metas, Estrategias o Indicadores específicos sino de carácter general.*

2. Una vez establecidos los Planes Nacionales Sectoriales relacionados anteriormente y formulados en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final por el MADR no se establecieron en ese momento las fichas e indicadores de gestión conforme a lo requerido en el punto “4.3.3 del Documento CONPES 3932 de 2018 y en concordancia con Artículo 2.1.1.7.3.2 del Decreto 1829 de 2017.

No se recibió argumentos que controvirtieran el hecho detectado.

3. Tampoco desde el MADR se evidenciaron gestiones para la actualización y adaptación del PAAP a las necesidades y exigencias del Acuerdo Final.

No existe pronunciamiento al respecto.

4. No se permite realizar el monitoreo y seguimiento oportuno sobre la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y recursos; específicamente de los PNS destinados a la implementación del Acuerdo Final y el desarrollo de las acciones para el posconflicto”, así como conocer el estado efectivo de los objetivos y el cumplimiento de las metas físicas, en relación con los indicadores y metas del Plan Marco de Implementación (Acuerdo Final).

*“(…) al acceso de información tanto de la estructuración como de ejecución y seguimiento para los Planes Nacionales Sectoriales. (...) los reportes y trazabilidad en la información en las plataformas SIPO y SPI (Trazador Construcción de Paz) comenzaron a partir del 2020, en donde adicionalmente, para la vigencia fiscal 2018 y 2019 el proyecto PAAP no tuvo recursos para intervención territorial ya que no se abrieron convocatorias.*

## **Conclusión.**

Una vez realizado el análisis a las respuestas entregadas por el MADR a los hechos detectados por el equipo auditor, se concluye que, los argumentos presentados por el MADR no permiten dilucidar ni desvirtuar las inobservancias detectadas; toda vez, que en el proyecto PAAP por no estar estructurado a nivel de metas e indicadores establecidos en el PMI – Acuerdo Final y PNS (Normativa expedida por el MADR, 2020) conforme a lo requerido en el punto “4.3.3 del Documento CONPES 3932 de 2018 y en concordancia con *Artículo 2.1.1.7.3.2 del Decreto 1829 de 2017*. No es posible realizar el monitoreo y seguimiento oportuno y eficaz, sobre la ejecución de las políticas, estrategia y recursos de los proyectos PAAP para las vigencias auditada.

Por lo anterior se valida hallazgo con incidencia Administrativa.

## **Hallazgo No. 6. Prórroga contractual (D.1).**

Constitución Política de Colombia 1991

*“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”*

Manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, versión 10, fecha edición 13-07-2021.

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.**

*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría.*

*Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor”.*

**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 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario.

Contrato de Prestación de Servicios de Operador Local No. 397210-01 suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – FIDUAGRARIA S.A., vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo Cooperativa Multiactiva de Producción y Comercialización de Sardinata - COOPROCOSAR y Operador Local

*“Cláusula 12. Modificaciones del contrato. Toda modificación, variación o prórroga del presente contrato deberá constar por escrito con la firma de las partes contratantes, previa instrucción del Comité Directivo de la Alianza – CDA y del Supervisor del Contrato.”*

En la revisión realizada a la documentación aportada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cuanto a los contratos derivados en la muestra seleccionada de los proyectos de Alianzas Productivas, se evidenció la siguiente situación respecto a la Alianza COOPROCOSAR LTDA:

- Contrato de Prestación de Servicios No. 397210-01, suscrito el 18/05/2021, cuyo objetivo es: “Acompañamiento y supervisión profesional y logística del proyecto” y cuyo plazo es hasta el 22/02/2022. Cuantía: \$42.800.000 incluido IVA en 4 pagos del 25% cada uno.
- Pagos realizados: cuenta de cobro No.1 con fecha pago 10/09/21 de \$10.700.000, cuenta de cobro No.2 con fecha pago 21/01/22 de \$10.700.000, cuenta de cobro No.3 con fecha pago 18/07/22 de \$10.700.000

Como se puede observar en la información anteriormente señalada, se puede evidenciar que el contrato tuvo como fecha de terminación el 22 de febrero de 2022; sin embargo, el Operador Local continuó ejecutando las actividades del contrato después de esta fecha.

En la cuenta de cobro No. 3 y en la certificación expedida por el Operador Regional, del 11 de julio de 2022, indica que *“la OL cumplió a satisfacción con la entrega y aprobación de los siguientes productos (...)”*. Si embargo en la mencionada cuenta de cobro el contratista realizó informes de gestión correspondiente a los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2022, sin contar con oficio de prórroga del contrato por escrito con las firmas de las partes contratantes, contrario a lo señalado en la cláusula 12 del Contrato de Prestación de Servicios de Operador Local No. 397210-01, que dispone lo siguiente:

*“Cláusula 12. Modificaciones del contrato. Toda modificación, variación o prórroga del presente contrato deberá constar por escrito con la firma de las partes*

*contratantes, previa instrucción del Comité Directivo de la Alianza – CDA y del Supervisor del Contrato.”*

Sumado a lo anterior, en visita fiscal realizada el 05 de diciembre de 2022, se suscribieron entre otros, los siguientes compromisos con el coordinador administrativo de FIDUAGRARIA S. A.:

*“- Por parte de la fiduciaria entrega de los pagos y alcance al contrato fiduciario de cada uno de los fideicomisos para los 10 negocios de la muestra (...)  
- Entrega de las minutas, pólizas y modificatorios de los 10 negocios de muestra (...).”*

Así las cosas, el equipo auditor realizó el análisis de la documentación enviada como se menciona anteriormente y no se evidenció documento de prórroga del contrato 397210-01. Sin embargo, en el archivo Excel entregado por FIDUAGRARIA denominado “RELACIÓN PAGOS CONTRALORÍA”, consta que se realizaron pagos al contratista por valor de DIEZ MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS \$10.700.000 correspondiente a los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2022, tiempo que supera la fecha de terminación del contrato, y en los cuales se ejecutó el mismo sin documento de prórroga.

Lo anterior genera incumplimiento de lo estipulado en el contrato de prestación de servicios, al no contar con el soporte legal necesario (documento por escrito) y no cumplir con la formalidad para la continuidad o una nueva relación laboral con el contratista, así como para el pago de los honorarios del mismo.

Esto denota deficiencias en la labor del Operador Regional como supervisor de las actividades del contratista (Operador Local), como lo indica el Manual Operativo en el punto 2.6.2 RESPONSABILIDADES DE LOS OPERADORES REGIONALES, en especial el numeral 2.6.2.4 EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ALIANZAS:

*“Hacer seguimiento a la presentación de los informes mensuales del Operador Local y actualización del POA de cada alianza, verificando su oportunidad, calidad y veracidad, siguiendo las directrices del EIP sobre monitoreo y seguimiento.*

*Aprobar los pagos parciales y finales de los Operadores Locales, solicitar a la Fiduciaria la liquidación de los contratos de los Operadores Locales una vez los servicios hayan sido recibidos a satisfacción del Operador regional y los pagos se hayan hecho, o cuando los contratos deban ser suspendidos o liquidados anticipadamente.”*

## **Respuesta del MADR**

Mediante radicado No.2023-460-055205-1, fecha 27 de enero de 2023 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remite respuesta a la observación, la cual se resume de la siguiente manera:

*“(…) Si bien es cierto, el contrato celebrado por el señor Benancio Patiño Rolón menciona que el plazo de ejecución del contrato será hasta el 22 de febrero de 2022, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, sin embargo, en el parágrafo primero estipula que el contrato se prorrogará automáticamente por periodos iguales a la duración del contrato de fiducia mercantil “FIDEICOMISO COOPERATIVA MULTIACTIVA DE PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE SARDINATA - COOPROCOSAR”, de acuerdo con el cumplimiento en la ejecución del Incentivo Modular y el cumplimiento de metas consignadas en el Plan Operativo Anual - POA, siempre y cuando las partes no manifiesten su intención de darlo por terminado, prorrogas que fueron aprobadas por el comité directivo de la alianza – CDA, la cual se anexa junto con la expedición y aprobación de la ampliación de póliza.*

*Es por esto, que el monitor del OR Corpoagro, Jorge Tibaduiza, emite certificado de cumplimiento del Operador Local Benancio Patiño, para tramitar el tercer pago, dado que se dio cumplimiento a los requisitos descritos en el contrato del Operador Local (….)”*

## **Análisis de la respuesta**

Aunque la entidad afirma que el contrato se podrá prorrogar automáticamente según la cláusula segunda parágrafo primero, esta prórroga debe constar por escrito como lo señala la cláusula No. 12 del contrato No. 397210-01.

En la documentación inicialmente aportada por el Ministerio no se allegó dicho documento y tampoco se dio a conocer en la respuesta a la observación.

## **Conclusión:**

Con base a la respuesta y con el fin de dar claridad se realizaron ajustes al texto inicialmente comunicado por la entidad sin modificar la temática del hallazgo.

Por lo anterior, se determina un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, debido al incumplimiento de la cláusula contractual para el perfeccionamiento de la prórroga como requisito de ejecución.

**Hallazgo No. 7. Verificación y aprobación de perfiles Proyecto Apoyo Alianzas Productivas – PAAP (PASF.1).**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículos 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

*Artículos 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.*

*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”*

Manual Operativo Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, versión 4, fecha de edición 06/10/2022.

**3.3.5. PROCEDIMIENTOS DE VERIFICACIÓN DE PERFILES**

*“(…) El Operador Regional citará a la Comisión Intersectorial Regional para presentar los resultados de la verificación de todos los perfiles de la región, establecerá un orden de mayor a menor de acuerdo con los puntajes obtenidos en los criterios de verificación, y lo sustentará con todos los argumentos técnicos obtenidos en el análisis de los perfiles y en las visitas de campo. La CIR podrá aprobar hasta el 60% de los perfiles verificados, seleccionando los que tengan el mejor puntaje. El porcentaje de aprobación dependerá de la calidad de los perfiles (ninguno podrá ser aprobado con menos de 75/100 puntos). En ningún caso la CIR podrá aprobar más del 60% de los perfiles verificados. Los perfiles que no sean aprobados podrán ajustarse y presentarse nuevamente en el futuro (...)”*

En la revisión documental realizada a las matrices de verificación de perfiles aportadas como soportes de los proyectos de “Apoyo a Alianzas Productivas”, enviados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se pudo observar que se incumple lo dispuesto en el Manual Operativo mencionado anteriormente, ya que en tres de las alianzas estudiadas se evidencia el incumplimiento con respecto a los porcentajes de aprobación de los perfiles como se indica en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Incumplimiento Verificación de Perfiles**

| Alianza                                                                                                                                                                                                                                                            | Incumplimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Alianza ASALGPRO. Alianza para el empoderamiento de la producción de huevo campesino en el municipio de Algeciras Departamento del Huila.</b>                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Matriz de verificación de perfiles 2020-2: Se diligenció el 27/05/2021, se calificó en características de la alianza 25/25, componente socio empresarial y ambiental 23/28, componente financiero 16/26, componente agronegocio 05/21, con una calificación total de 69/100.</li> <li>- Acta de aprobación de Estudios de pre inversión: Acta No.5 Comisión Intersectorial Regional, de fecha 10/09/2021</li> </ul>                         |
| <b>Alianza SICEET CABILDO. Fortalecimiento de la ganadería silvopastoril sostenible del Municipio de Toribio - Cauca con 40 ganaderos, a través de la consolidación organizativa, productiva y empresarial para atender el mercado de leche nacional</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Matriz de verificación de perfiles 2020-2: Consecutivo No.31, se diligenció el 28/05/2021, se calificó en características de la alianza 19/25, componente socio empresarial y ambiental 14.50/30 componente financiero 21/25, componente agronegocio 14/20, con una calificación total de 68.50/100</li> <li>- Acta de aprobación de Estudios de pre inversión: Acta No.78 Comisión Intersectorial Regional, de fecha 03/09/2021</li> </ul> |
| <b>Alianza ASPABRIC. Mejoramiento de la infraestructura de las unidades de procesamiento de caña panelera, para aumentar la calidad de la panela de los productores de la asociación de paneleros ASPABRIC del municipio de Briceño, Departamento de Antioquia</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Matriz de verificación de perfiles 2020-2: Se diligenció el 27/05/2021, se calificó en características de la alianza 20/25, componente socio empresarial y ambiental 19/30 componente financiero 16/25, componente agronegocio 14/20, con una calificación total de 69/100</li> <li>- Acta de aprobación de Estudios de pre inversión. Acta No.79 Comisión Intersectorial Regional, 10/09/2021</li> </ul>                                   |

Fuente. MADR

Elaboró. Equipo Auditor

Con respecto a lo anterior, el equipo auditor pudo observar que la Comisión Intersectorial Regional citada por el Operador Regional, aprueba la calidad de los perfiles presentados por debajo del porcentaje permitido dejando en entredicho la idoneidad de los mismos en cuanto al impacto socioeconómico de la propuesta y su viabilidad social y ambiental, la estructura financiera y los aspectos técnicos y de mercado.

### **Respuesta del MADR**

Mediante radicado No.2023-460-055147-1 de fecha 26 de enero de 2023, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remite respuesta a la observación, la cual se resume de la siguiente manera:

*“En de aclarar que, las convocatorias fase I y II se realizaron del 13 de abril al 13 de junio del 2020 y del 24 de octubre al 26 de febrero del 2021, respectivamente, y que*

*para la fecha se encontraba en vigencia el Manual Operativo versión 3, el cual en su numeral 3.3.5 "PROCEDIMIENTOS DE VERIFICACIÓN DE PERFILES" estipula que el puntaje mínimo de aprobación sería 60/100 puntos, de igual manera por unanimidad en sesión de la Comisión Intersectorial Nacional - CIN No. 75 del 25 de mayo de 2021 se aprobó la aclaración a los Términos de Referencia - TDR de la convocatoria, ya que esta se encontraba enlazada con la versión del Manual Operativo que se encontraba vigente en dicha vigencia.*

*El manual operativo versión 4 fue adoptado con la resolución 00121 del 3 de mayo del 2021, fecha posterior al cierre de las convocatorias fase I y fase II".*

### **Análisis de la respuesta**

En respuesta dada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la entidad aclara que la convocatoria fase I con fecha de apertura 13 de abril de 2020 y la convocatoria fase II con fecha de apertura 24 de octubre de 2020 debía tener en el proceso de calificación un puntaje mínimo de 65/100; se realizaron con los lineamientos establecidos en el Manual Operativo Versión 3, la cual tiene como fecha de edición el 28 de julio de 2016 el cual indica lo siguiente:

#### *"3.3.5 Procedimientos de verificación de perfiles (...)*

*La OGR citará a la Comisión Intersectorial Regional para presentar los resultados de la verificación de todos los perfiles de la región, establecerá un orden de mayor a menor de acuerdo a los puntajes obtenidos en los criterios de verificación, y lo sustentará con todos los argumentos técnicos obtenidos en el análisis de los perfiles y en las visitas de campo. La CIR podrá aprobar hasta el 50% de los perfiles verificados, seleccionando los que tengan el mejor puntaje. El porcentaje de aprobación dependerá de la ciudad de los perfiles (ninguno podrá ser aprobado con menos de 60/100 puntos). En ningún caso la CIR podrá aprobar más del 50% de los perfiles verificados. Los perfiles que no sean aprobados podrán ajustarse y presentarse nuevamente en el futuro (...)"*

A pesar de lo anteriormente expuesto y que si bien el Ministerio se basó en la Versión 3 del Manual como lo expresa en su respuesta, el equipo auditor no pudo constatar dicho documento, ya que la entidad envió como soporte un documento en formato "pdf" el cual se titula "Manual Operativo Guía Para la Implementación del Modelo de Alianzas Productivas", Versión 1, que no tiene fecha de edición y el cual fue aprobado por el Director de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos el 16 de febrero de 2016.

Así mismo, resulta confusa la explicación dada en el Acta CIN No. 75 de fecha 25 de mayo de 2021, en cuanto a los términos de referencia:

#### **“1. TERMINOS DE REFERENCIA:**

*(...) No obstante lo anterior, el manual operativo versión 4, adoptado con la resolución 00121 del 3 de mayo del 2021 data que el puntaje mínimo para ser aprobado un perfil es de 75 puntos, sin embargo, la convocatoria viene enlazada con la versión del Manual Operativo versión 3, en la que los perfiles aprobados no podrán tener un puntaje menor a 60 puntos (...)*

*El manual operativo fue presentado ante la Comisión Intersectorial Nacional # 72 el día 28 de septiembre de 2020, y posteriormente fue presentado ante el ministro para su aprobación y adopción mediante resolución”*

Finalmente, no es clara la determinación del puntaje mínimo a usar para la aprobación de los perfiles en la Convocatoria Fase II, dado que no se establece si la calificación se hará con base al manual versión 3 (60/100) o a la convocatoria fase II (65/100).

#### **Conclusión:**

Con base a la respuesta y con el fin de dar claridad se realizaron ajustes al texto inicialmente comunicado por la entidad sin modificar la temática del hallazgo.

Se determina que se configura hallazgo sin connotación disciplinaria dado que, aunque la totalidad de las alianzas evaluadas cumplen con el porcentaje mínimo requerido y se encuentran en el rango de lo dispuesto tanto en el Manual como en el Acta CIN, el equipo auditor no cuenta con la documentación que soporte lo mencionado, debido a que la versión y fecha del manual proporcionado no es acorde a la versión 3 que se solicitó con radicado número 2022EE0158674 el 14 de septiembre de 2022 y con reunión “AC RRI Aclaraciones respuestas a solicitudes de información y cifras presupuesto proyectos” el 29 de septiembre de 2022. Se solicitará el inicio del proceso administrativo sancionatorio fiscal (PASF).

#### **Hallazgo No. 8. Cumplimiento de las funciones del supervisor.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículos 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

*Artículos 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.*

*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”*

Manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, versión 10, fecha edición 13-07-2021.

Manual Operativo Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, versión 4, fecha de edición 06-10-2022.

#### **“2.5. SECRETARIAS DE AGRICULTURA DEPARTAMENTALES (SA).**

*Las Secretarías de Agricultura de los Departamentos o quien haga sus veces, son los órganos públicos regionales con los que el Proyecto establece los canales de coordinación, comunicación y de apoyo para la ejecución del Proyecto a nivel departamental. Deben propender porque las Administraciones Departamentales cofinancien de manera representativa la inversión de las alianzas y son las responsables de realizar la gestión para que estos recursos de cofinanciación fluyan oportunamente. Además, acompañan la ejecución de las alianzas a través de su participación en los Comités Directivos de cada una.*

*Específicamente, las actividades de las Secretarías de Agricultura Departamentales para su apoyo al Proyecto son:*

- *Divulgar el Proyecto dentro de su Departamento.*
- *Organizar las reuniones de información de perfiles de alianza.*
- *Orientar a los interesados en la presentación de los perfiles de alianza.*
- *Recibir mediante acta (según lo establecido en los términos de referencia de cada convocatoria, definidos por el MADR) todas las propuestas de perfiles de alianza*

que se presenten en su Departamento de acuerdo con la focalización territorial definida por el MADR.

- Revisar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los perfiles que recibe.
- De acuerdo con la focalización territorial definida por el MADR preseleccionar las propuestas de perfiles de alianza que cumplan con los criterios de elegibilidad siguiendo los procedimientos y criterios establecidos en este Manual.
- Presentar los perfiles priorizados a los Operadores Regionales.
- Invitar a organismos que puedan ejercer las funciones de los operadores locales de su Departamento para que se inscriban en el registro de Operadores Locales para el acompañamiento de las alianzas (...)

#### “ 3.3.5. Procedimientos de verificación de perfiles.

Una vez que la Secretaría de Agricultura del departamento o la institución que haga sus veces y el MADR haya realizado el proceso de verificación de los criterios de elegibilidad y la priorización de los perfiles a cargo, los envía al Operador Regional para realizar el proceso de verificación y evaluación. . El Operador Regional, verifica de manera preliminar el documento recibido y realiza una visita de campo donde asisten todos los interesados en compañía de la Secretaría de Agricultura respectiva. La visita se realiza con el propósito de reconocer el área de desarrollo del perfil de alianza propuesto y establecer contactos con las poblaciones interesadas (productores, comercializadores y otros actores interesados). De esta manera se verifica la veracidad de la información consignada en el perfil, en particular sobre los aspectos sociales, empresariales y ambientales de la propuesta. El Operador Regional soporta la información en un formato de verificación del perfil y el acta del desarrollo de la visita.

Los criterios de verificación de los perfiles tienen que ver con las condiciones de alianza, el impacto socioeconómico de la propuesta y su viabilidad social y ambiental, la estructura financiera, así como los aspectos técnicos y de mercado. El informe final de verificación de perfiles debe ser enviado al EIP del MADR para que valide el cumplimiento de los procedimientos de verificación.

El Operador Regional citará a la Comisión Intersectorial Regional para presentar los resultados de la verificación de todos los perfiles de la región, establecerá un orden de mayor a menor de acuerdo con los puntajes obtenidos en los criterios de verificación, y lo sustentará con todos los argumentos técnicos obtenidos en el análisis de los perfiles y en las visitas de campo. La CIR podrá aprobar hasta el 60% de los perfiles verificados, seleccionando los que tengan el mejor puntaje. El porcentaje de aprobación dependerá de la calidad de los perfiles (ninguno podrá ser aprobado con menos de 75/100 puntos). En ningún caso la CIR podrá aprobar más del 60% de los perfiles verificados. Los perfiles que no sean aprobados podrán ajustarse y presentarse nuevamente en el futuro.

*La aprobación de un perfil de alianza para pasar a la fase de preinversión no implica obligatoriedad, ni compromiso alguno para el MADR de asignar recursos, ni genera derecho a recibir apoyos económicos para quienes hayan presentado el perfil.”*

### “3.3.6. ESTUDIOS DE PREINVERSIÓN

*Los perfiles de alianza aprobados por la CIR inician la etapa de preinversión y de estructuración de la alianza. Los estudios de preinversión definen la viabilidad técnica, mercado, financiera, social y ambiental de la propuesta. Este estudio es requisito para cofinanciar una alianza y el Proyecto financiará su elaboración a través de consultores externos que formen parte del registro nacional de consultores del PAAP. En todos los casos, los estudios deberán ceñirse a los términos de referencia de Preinversión (anexo 6) para poder aspirar a la cofinanciación de la inversión por parte del Proyecto.*

*El Operador Regional o quien haga sus veces es el responsable de la elaboración de los estudios de preinversión y estructuración de alianzas dando aplicación a los términos de referencia elaborados por el EIP y que hacen parte de este Manual; deberán promover la constitución del Comité Directivo de la Alianza para desarrollar su etapa consultiva, citándolo cuando sea necesario para darle a conocer los avances y recibir retroalimentación*

*El MADR a través del EIP hará la supervisión de la calidad, mediante muestreo posterior de los estudios elaborados y verificará que se cumplan los siguientes criterios:*

*Elaborar una certificación del grupo de productores donde se comprometan a no hacer cambios superiores al 25% de la base social definida en la etapa de preinversión, durante la implementación de la alianza.*

*El cálculo de precios realizado en el componente financiero debe corresponder a la media obtenida entre las cotizaciones, precios de referencia del mercado y lista de precios de la gobernación.”*

#### “3.3.6.1. INCENTIVO MODULAR (IM) (...)

*El valor del IM retornable corresponde a los recursos del Incentivo Modular destinados a inversión directa por parte de cada uno de los beneficiarios para continuar consolidando su alianza productiva; el monto del reintegro se definirá en el Estudio de Preinversión. El destino de los recursos reembolsables por los beneficiarios será el Fondo Rotatorio de la Organización de Productores. Su recuperación y reinversión es responsabilidad de la Organización de Productores y está definida en el Reglamento del Fondo Rotatorio de la alianza respectiva. (Anexo 9)”*

### **“3.3.8. PROCESO DE LEGALIZACIÓN**

*Para las alianzas pertenecientes al Registro de Alianzas, el Operador Regional será la responsable de gestionar la suscripción de:*

- Convenio de Alianza, una vez recolectados los documentos correspondientes, el Operador Regional los archivará, diligenciará la lista de chequeo y la enviará firmada al EIP. Simultáneamente enviará el convenio firmado para su perfeccionamiento por la gerencia del Proyecto.*
- Contrato de Fiducia Mercantil, una vez recolectados los documentos correspondientes, el Operador Regional archivará una copia y enviará los originales a la Fiduciaria, diligenciará la lista de chequeo y la enviará firmada al EIP.*
- El Operador Regional aprobará el Reglamento y comunicará al EIP la socialización y aprobación de este en la Asamblea de la OP.” (...)*

### **“3.4.2. Giro y ejecución de los recursos de inversión de la alianza**

*“Los recursos de inversión de la alianza o Incentivo Modular se girarán en su totalidad una vez se hayan cumplido las siguientes condiciones previas:*

- Legalizado el Convenio de Alianza.*
- Suscrito el Contrato de Fiducia mercantil*
- Legalización de la póliza de cumplimiento que soporta el Patrimonio Autónomo correspondiente.*
- Realizada la visita de inducción con acompañamiento del EIP. Es de aclarar que cualquier riesgo que se identifique en cualquier aspecto durante las fases previas mencionadas, bloqueará el giro, sólo hasta que se haga el giro se iniciará oficialmente el monitoreo.*

*Este giro lo realizará el EIP a través de una comunicación de giro a la Fiduciaria.  
(...)*

*Para la segunda autorización de ejecución, la Organización de Productores deberá presentar el Acuerdo de Comercialización suscrito y actualizado entre el (los) Aliado(s) Comercial(es) y la Organización de Productores. Este Acuerdo, cuya suscripción será acompañada y gestionada por el Operador Local, busca garantizar la compra por parte del Aliado Comercial del producto de la Alianza y comprometer formalmente a la Organización de Productores en el abastecimiento del producto de la alianza a éste en unas condiciones pactadas de cantidad, calidad, oportunidad y precio previamente establecidas. El acuerdo debe contener esta información mínima contenida en el anexo 11.*

*(...)*

*Para la segunda autorización de ejecución, el Operador Regional le solicitará acompañamiento al EIP para realizar la visita de campo a la alianza, con el fin de verificar avance de la implementación de la alianza, información consignada en los informes del Operador Regional Operador Local, listado de la base social actualizado y aprobado por el operador regional o quien haga sus veces. La visita*

*de campo del EIP para la segunda autorización de ejecución del IM debe estar sujeta a que se haya cumplido el 70 % de la primera autorización de ejecución del IM, y este suscrito el acuerdo comercial.”*

#### *“4.1. Nivel de seguimiento directo por alianza.*

*El nivel primario del Sistema de Monitoreo se concentra en el detalle del seguimiento a la implementación y el desarrollo por alianza, cuya operación estará a cargo de los Operadores Regionales, bajo las directrices establecidas por el EIP.”*

Términos de Referencia para Apertura del Registro de Perfiles de Alianzas 2020-Fase II” E “Invitación a Presentar Perfiles”

#### *10. CONDICIONES MÍNIMAS DE ACEPTACIÓN DE PERFILES. (Lista de chequeo).*

*10.1 La primera condición que debe cumplir un perfil de alianza, para poder ser parte del proceso de priorización por parte de las secretarías de agricultura o quien haga sus veces, o del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es, presentar completamente diligenciada la “ficha de presentación de perfiles”, porque existen requisitos 7/10 de elegibilidad que se verifican en la misma ficha (...)”*

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.*

*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría.*

*Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor”.*

*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 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

*“ARTICULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

*2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.*

*3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.*

*4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

*Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.*

*5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios*

*cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.*

*6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.*

*7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.*

*8o. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.*

*Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.*

*9o. Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.*

*10. Numeral adicionado por el art. 19 de la Ley 1150 de 2007, así: Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Sólo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.*

*Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.*

*Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan". (...)"*

Una vez realizada la revisión de la documentación aportada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de cada una de las 8 alianzas de la muestra seleccionada, se evidenció lo siguiente con respecto al incumplimiento al deber de seguimiento y monitoreo por parte de la supervisión de las alianzas y los contratos derivados:

**Tabla 9. Consolidado del incumplimiento en el seguimiento y monitoreo**

| Manual Operativo PAAP / Alianza | 3.3.5. Procedimientos de verificación de perfiles. | 3.3.6. Estudios de pre-inversión. | 3.3.8. Proceso de legalización | 3.4.2. Giro y ejecución de los recursos de inversión de la alianza. | 4.1. Nivel de seguimiento directo por alianza. |
|---------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>COOPROCOSAR LTDA</b>         | X                                                  |                                   | X                              | X                                                                   | X                                              |
| <b>ASOPEZ</b>                   | X                                                  |                                   | X                              | X                                                                   | X                                              |
| <b>ASALGPRO</b>                 |                                                    |                                   | X                              |                                                                     | X                                              |
| <b>ASOANEI</b>                  | X                                                  |                                   |                                |                                                                     | X                                              |
| <b>SICEET CABILDO</b>           | X                                                  | X                                 | X                              |                                                                     | X                                              |
| <b>ASPABRIC</b>                 |                                                    | X                                 | X                              | X                                                                   | X                                              |
| <b>ASOPCARI II</b>              | X                                                  |                                   | X                              |                                                                     | X                                              |
| <b>ASOPROLANA</b>               | X                                                  | X                                 | X                              | X                                                                   |                                                |

Fuente. Plataforma Alianzas Productivas, Minagricultura e información MADR radicado 2022-460-018975-3, fecha 28/10/2022

Nota. Las X marcan el incumplimiento de las alianzas en los criterios del manual operativo PAAP

A continuación, se describe los incumplimientos por alianzas en los puntos del manual operativo PAAP:

1. Manual Operativo PAAP, 3.3.5. Procedimientos de verificación de perfiles.

**Tabla 10. Incumplimiento Procedimientos de Verificación de Perfiles**

| Alianza                                               | Incumplimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>COOPROCOSAR LTDA, ASOPEZ, ASOANEI, ASOPCARI II</b> | Ficha de presentación de perfiles: En la ficha, pestaña resumen, no se encuentran diligenciadas las fortalezas, debilidades, riesgos. El documento no está diligenciado en su totalidad para ser aprobado.                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>SICEET CABILDO</b>                                 | Ficha de presentación de perfiles: No cuenta con listado de beneficiarios, no se presenta paquete tecnológico en el componente técnico pecuario y en la estructura financiera en productores no se relaciona el aporte del 2% del IM para costos fiduciarios. No cumple con la información necesaria para ser aprobado.                                                                                                                 |
| <b>ASOPROLANA</b>                                     | En el acta de priorización de perfiles de la convocatoria 2020, departamento de Sucre, con fecha 16/06/2020, para priorizar 7 perfiles recibidos que cumplieron con los requisitos mínimos, el proyecto "ALIANZA PRODUCTIVA PARA EL FORTALECIMIENTO Y TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA SECANO A SISTEMA DE RIEGO MIRI EN PEQUEÑAS UNIDADES ARROCERAS DEL MUNICIPIO DE MAJAGUAL EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE" no se menciona para priorización. |

Fuente. MADR

Elaboró. Equipo Auditor.

2. Manual Operativo PAAP, 3.3.6. Estudios de pre-inversión.

**Tabla 11. Incumplimiento Estudios de pre inversión**

| Alianza                 | Incumplimiento                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>COOPROCOSAR LTDA</b> | Se evidencia que, aunque la centrifuga fue contemplada desde la verificación del perfil y en el estudio de pre inversión, esta no fue incluida dentro de la financiación; y más adelante se presentaron cambios en los rubros, para comprar este equipo, afectando la |

|                       |                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                       | entrega de otros insumos del proyecto. No se realizó una correcta estructuración de la alianza.                                                                                   |
| <b>SICEET CABILDO</b> | En los compromisos de la alianza no se determina las políticas o acuerdos de devolución.                                                                                          |
|                       | - En la ficha técnica del aliado no se relaciona cantidades de compra para la alianza.                                                                                            |
| <b>ASPABRIC</b>       | - En el plan de manejo ambiental PMA, en los tres programas mencionan 35 beneficiarios con un valor \$9.333.000, sin embargo, el proyecto está contemplado para 40 beneficiarios. |
| <b>ASOPROLANA</b>     | La matriz socioeconómica no se encuentra diligenciada en su totalidad lo que no permite evidenciar cumplimiento de los requisitos mínimos de elegibilidad.                        |

Fuente. MADR

Elaboró. Equipo Auditor.

### 3. Manual Operativo PAAP, 3.3.8. Proceso de legalización.

**Tabla 12. Incumplimiento Proceso de legalización**

| Alianza                 | Incumplimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>COOPROCOSAR LTDA</b> | Se encuentran inconsistencias en lo determinado en el estudio de pre inversión y en el reglamento que se encuentra firmado y que está vigente. A pesar de que el Incentivo Modular no se modificó se observa que el valor presentado en el reglamento de fondo rotatorio es diferente y no cumple con las características para su aprobación.     |
| <b>ASOPEZ</b>           | El incentivo modular en el estudio de pre inversión es \$200.000.000 y se reembolsan \$123.467.000 ya que se descuenta el valor de la Operador Local, el Plan Social y el Gerente Aprendiz; se puede evidenciar que el reglamento presentado el 10/12/2020 no cumple con las características necesarias para su aprobación.                       |
| <b>ASALGPRO</b>         | - La Lista de chequeo no registra firma consultor y fecha de diligenciamiento.<br><br>- El reglamento del fondo rotatorio del 02/12/2021 no cuenta con la firma de Operador Regional.                                                                                                                                                             |
| <b>SICEET CABILDO</b>   | - La Lista de chequeo del 30/12/2020 no registra firma del Consultor y Coordinador EIP Región.<br><br>- El proyecto tiene como producto la Ganadería silvopastoril, con un valor de recuperación de \$112.912.000 y una amortización de 6 años, lo que no coincide con lo dispuesto en el Reglamento del Fondo Rotario del 10/06/2022.            |
| <b>ASPABRIC</b>         | Lista de chequeo realizada el 13/10/2021 no cuenta con firma del Coordinador EIP.                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>ASOPCARI II</b>      | El convenio de alianza /07/053/21, que tiene como fecha de suscripción 12/11/2021, no tiene la firma del Alcalde del Municipio de Granada, del Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural Departamento del Meta y del Secretario de Ambiente Departamento del Meta.                                                                             |
| <b>ASOPROLANA</b>       | - En el convenio de alianza /03/003/20, que tiene como fecha de suscripción 23/12/2020, y cuyo objetivo es la producción y comercialización de yuca industrial, no coincide la ficha diligenciada con el producto del proyecto.<br><br>- Lista de chequeo con fecha 02/12/2020, no cuenta con la firma Consultores y/o Equipo Sucre PAAP Grupo I. |

Fuente. MADR

Elaboró. Equipo Auditor.

#### 4. Manual Operativo PAAP, 3.4.2. Giro y ejecución de los recursos de inversión de la alianza.

**Tabla 13. Incumplimiento Giro y ejecución de los recursos de inversión de la alianza**

| Alianza                                       | Incumplimiento                                                                                                      |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>COOPROCOSAR LTDA, ASPABRIC, ASOPROLANA</b> | No se realizó visita de inducción necesaria para el primer desembolso.                                              |
|                                               | - No se realizó visita de inducción necesaria para el primer desembolso.                                            |
| <b>ASOPEZ</b>                                 | - No se cuenta con el convenio de comercialización con “PESCADOS DE AGUA DULCE”, necesario para segundo desembolso. |

Fuente. MADR

Elaboró. Equipo Auditor.

#### 5. Manual Operativo PAAP, 4.1. Nivel de seguimiento directo por alianza.

**Tabla 14. Incumplimiento Nivel de seguimiento directo por alianza**

| Alianza                 | Incumplimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>COOPROCOSAR LTDA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los informes presentados por el Operador Local en las fechas 12/2021 y 09/2022, no se encuentran diligenciados de acuerdo con el formato de Informe de Gestión de la OGA.</li> <li>- Las actividades registradas en el informe de seguimiento a la implementación con fecha 01/12/2021 son de la alianza lulo ASPROCOMUNT y no corresponde al proyecto evaluado.</li> <li>- La entrega de equipo de protección y entrega de colmenas para el beneficiario con cedula terminada en 337, no cuenta con fecha de entrega, lo que no permite evidenciar la fecha de cumplimiento.</li> </ul>                                                                                                                        |
| <b>ASOPEZ</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Acta No.2 del Comité Directivo de la Alianza con fecha 09/04/2021, no está relacionado en la “Plataforma Alianzas Productivas, Minagricultura, Reportes Generales, Documentos”.</li> <li>- No se relaciona informe del operador local para el mes de junio 2021 y el contrato de prestación de servicios 396426-01 se firmó el 01/06/2021. No se evidencian actividades relacionadas en este tiempo.</li> <li>- El informe del seguimiento presentado el 06/07/2021, no relaciona metas en los indicadores.</li> </ul>                                                                                                                                                                                       |
| <b>ASALGPRO</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se relaciona informe del operador local para el mes de abril y mayo 2022 y el contrato de prestación de servicios 303846-01 se firmó el 18/03/2022. No se evidencian actividades relacionadas en este tiempo.</li> <li>- El operador local en el informe de 11/2022 relaciona que “Damos a conocer también que desde hace tres meses atrás la OL, no cuenta con el acompañamiento del monitor OR, para esta alianza productiva ASALGPRO, pero se han venido cumpliendo con todos las obligaciones contractuales y requerimientos exigidos por FUNPROSCOM” y solo se relaciona un informe de inducción con fecha 30/06/2022 realizado como seguimiento. Se tiene 5 meses sin un Operador Regional.</li> </ul> |
| <b>ASOANEI</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se relaciona informe del operador local para el mes de mayo 2022 y el contrato de prestación de servicios 302960-01 se firmó el 03/05/2022. No se evidencian actividades relacionadas en este tiempo.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

| Alianza               | Incumplimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- En los informes del operador local para los meses 06/2022, 07/2022 y 08/2022, no relación cumplimiento de metas. No cumple con el formato establecido para este seguimiento.</li> <li>- En el informe de Seguimiento a la implementación del 08/07/2022 no se relaciona cumplimiento de metas para los indicadores del POA.</li> </ul>                                                                                                                                    |
| <b>SICEET CABILDO</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se relaciona informe del operador local para el mes de abril y mayo 2022 y el contrato de prestación de servicios 302797-01 se firmó el 11/04/2022. No se evidencian actividades relacionadas en este tiempo.</li> <li>- El informe de Seguimiento a la Implementación, con fecha 28/07/2022, no contempla metas de los indicadores.</li> <li>- El informe de Seguimiento a la Implementación, relacionado para el mes de noviembre tiene fecha 31/10/2022.</li> </ul> |
| <b>ASPABRIC</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- En los informes presentados por el Operador Local, de fecha 04/2022 y 05/2022 no se tienen relacionadas las actividades programadas y realizadas en esa fecha.</li> <li>- En los informes de Seguimiento a la Implementación de las fechas 23/06/2022 y 30/08/2022, se presentan las mismas visitas a los predios en la Vereda La Moravia, generando así duplicidad de la actividad sin ser necesario.</li> </ul>                                                         |
| <b>ASOPCARI II</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se relaciona informe del operador local para el mes de marzo 2022 y el contrato de prestación de servicios 303070-01 se firmó el 04/03/2022. No se evidencian actividades relacionadas en este tiempo.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                      |

Fuente. MADR

Elaboró. Equipo Auditor.

Todo lo anteriormente mencionado, denota deficiencia en el cumplimiento de las funciones de los supervisores en el ejercicio de la vigilancia y control en cada etapa del proyecto, así como ineficiencia e inobservancia en el seguimiento y monitoreo que debe realizarse a cada uno de los proyectos y contratos derivados.

Por consiguiente, las situaciones antes descritas generan riesgos en el cumplimiento de los términos y objeto de los contratos, al no darse una supervisión de manera eficiente, eficaz y adecuada, lo que no permite que se logren los fines de la contratación inicialmente planteados desde los términos de referencia, estudios de pre-inversión y seguimiento al POA.

### **Respuesta del MADR**

Mediante radicado No.2023-460-055205-1, fecha 27 de enero de 2023 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remite respuesta a la observación, la cual se resume de la siguiente manera:

1. Manual Operativo PAAP, 3.3.5. Procedimientos de verificación de perfiles  
*“(…) Teniendo en cuenta lo anterior se clara los perfiles cumplen con los requisitos mínimos para ser priorizado, y en cumplimiento de lo indicado en el documento, el*

*evaluador del perfil realizó el diligenciamiento de la ficha resumen y este documento hace parte de los soportes del proceso de evaluación del perfil.”*

2. Manual Operativo PAAP, 3.3.6. Estudios de pre-inversión.

*“(…) es importante mencionar que los diferentes documentos pasar por una validación y verificación de un equipo técnico y financiero, sin embargo, se pueden evidenciar diferentes errores en la digitación de este, errores que no trascienden y que no afectan o retrasan la continuidad de la ejecución de la alianza”*

3. Manual Operativo PAAP, 3.3.8. Proceso de legalización.

3.3.8.1. Convenio De La Alianza. *“(…) Este Convenio es suscrito por el representante legal de la Organización de Productores, por el representante legal del Aliado Comercial y por el MADR a través de la dirección de Capacidades y/o el Coordinador del EIP. Los demás cofinanciadores podrán suscribir el Convenio si, a juicio de sus oficinas jurídicas, es necesario”*

*“(…) Para el caso de la administración municipal no considero necesario suscribir el convenio de alianza y envió su aporte a Fiducia.*

*La Gobernación del Meta a través de su secretaria de Agricultura y Ambiente realizaron el aporte en especie y no consideraron necesario suscribir los convenios de alianza. La secretaria de ambiente entregara plántulas forestales y la secretaria de Agricultura insumos, equipos o herramientas descritos en el estudio de preinversión”*

4. Manual Operativo PAAP, 3.4.2. Giro y ejecución de los recursos de inversión de la alianza

*“La información se encuentra actualizada y organizada en la plataforma de seguimiento tal y como se especifica en el Manual, sin embargo, reconocemos que existe una oportunidad de mejora para que dentro de los filtros que se establecen internamente se cuente con una validación en el sistema ya que actualmente nos encontramos realizando la migración correspondiente al nuevo sistema”*

5. Manual Operativo PAAP, 4.1. Nivel de seguimiento directo por alianza.

ASOANEI

*“(…) la aprobación de la póliza de cumplimiento que ampara el contrato fue aprobada por Fiduciaria solo hasta el 19 de mayo del 2022 (ver anexo No. 3), fecha en la cual queda en firme el contrato e inicia sus labores el OL, adicionalmente para poder generarse el informe de gestión del operador en el placativo web del MADR es necesario que se haya realizado la construcción del POA, y dicho documento solo fue aprobado hasta el 3 de junio del 2022, tal como consta en el numeral 3 del acta de CDA No. 3 (ver anexo No. 4), por lo cual el primer informe de gestión en el mes de junio (...)*

*(...) Los informes de OL de los meses indicados no relacionan cumplimiento de metas debido a que estas dependen en gran medida de la contratación de los profesionales de apoyo (técnico-ambiental y socio empresarial) y tal como se menciona en dichos informes solo hasta el 11 de junio se realizó la selección de éstos e inició el proceso de vinculación y contratación ante fiducia y la contratación del socio empresarial quedó en firme en el mes agosto y la del técnico en el mes de octubre del 2022*

*Respecto a la observación que indica que los informes “No cumple con el formato establecido para este seguimiento” en la siguiente imagen se puede evidenciar que los informes están generados en el aplicativo web de monitoreo, por lo tanto, están diligenciados en el formato oficial (ver anexos No. 5, 6 y 7 los informes de OL de los meses de junio, julio y agosto del 2022)*

*(...) cómo se indicó en el punto anterior, el cumplimiento de las metas de la alianza depende de la contratación de los profesionales de apoyo quienes bajo la dirección del OL serán los encargados de la implementación del paquete técnico y de los planes de fortalecimiento técnico, social y ambiental, y por ser el primer informe de OR en él se explica que como se está adelantando el proceso de contratación de estos profesionales y las condiciones de la alianza en su inicio”*

#### **ASOPCARI II**

*“(...) Dicho lo anterior, el contrato suscrito entre la OL Fundación Impacto y Fiduagraria N° 303070-01, solo se perfeccionó con la aprobación de las garantías y que se realizaron el último día del mes y por tanto, no hay lugar a la generación de informe de actividades para dicho mes”*

#### **Análisis de la respuesta**

##### **1. Manual Operativo PAAP, 3.3.5. Procedimientos de verificación de perfiles**

###### **- ASOPCARI II**

La entidad relaciona dos documentos completamente diferentes que se realizan en distintos tiempos y uno no valida el otro.

###### **- ASOANEI**

En conclusión, la entidad para las alianzas COOPROCOSAR LTDA, ASOPEZ, SICEET CABILDO, ASOPROLANA, no relaciona los documentos soportes y no aclaran las novedades presentadas. Para las alianzas con soporte las fichas de presentación de perfiles no cuentan con la información en su totalidad para que sean aprobadas.

## 2. Manual Operativo PAAP, 3.3.6. Estudios de pre-inversión.

La entidad presenta una respuesta general donde afirma que los errores presentados no afectan la continuidad de la ejecución de la alianza. Para el caso de la alianza COOPROCOSAR LTDA la no correcta verificación de las necesidades en la presentación del perfil y en el estudio de pre-inversión genera que durante la ejecución de la misma se modifiquen los recursos asignados.

Para las demás alianzas el incumplimiento se da por no realizar el correcto diligenciamiento del Anexo 6. Términos de Referencia de Pre-inversión 2020.

## 3. Manual Operativo PAAP, 3.3.8. Proceso de legalización.

La respuesta dada por la entidad se relaciona con las firmas necesarias en los convenios, y se presenta información de una alianza, pero no especifica a cuál pertenece; dejando de lado las inconsistencias en otros documentos objeto de análisis como son reglamentos de fondo rotatorio, listas de chequeo y convenios.

## 4. Manual Operativo PAAP, 3.4.2. Giro y ejecución de los recursos de inversión de la alianza.

La entidad anexa información de las alianzas con referencia a la documentación necesaria para el primer desembolso, que subsana este criterio. Sin embargo, la entidad no relaciona el convenio comercialización de ASOPEZ necesario para el segundo desembolso.

## 5. Manual Operativo PAAP, 4.1. Nivel de seguimiento directo por alianza.

### - ASOANEI

Se analiza la información y se verifica que en mayo 2022 no se realiza informe de gestión por la falta de aprobación del POA.

El POA debe ser cargado a la plataforma de seguimiento y monitoreo por el Operador Local, este tiene metas establecidas para un tiempo que, si bien los profesionales no han sido contratados para realizar las actividades, el formato debe presentar metas asociadas a cada componente para que el Operador Local pueda cumplir con su responsabilidad de *“Comunicar oportunamente alertas que presenta la alianza e informar al Operador Regional sobre los planes de acción concertados para mitigar riesgos”*. Sin estas alertas en las cuales se incluye la contratación del profesional no se puede realizar seguimiento a las gestiones.

El formato de seguimiento a la implementación igualmente debe tener metas asociadas a cada componente con la aprobación del POA y de acuerdo a lo

anteriormente mencionado el Operador Regional en cumplimiento de su responsabilidad de *“Hacer seguimiento a la presentación de los informes mensuales del Operador Local y actualización del POA de cada alianza, verificando su oportunidad, calidad y veracidad, siguiendo las directrices del EIP sobre monitoreo y seguimiento”* realiza seguimiento a los informes y del Operador Local y sin metas asociadas no se puede realizar las gestiones pertinentes.

- ASPABRIC

En lo relacionado a la primera novedad la entidad no hace aclaración. Para la segunda novedad los documentos relacionados no tienen información clara y los informes de operador regional analizados anteriormente tienen diferentes fechas a las mencionadas en los nuevos documentos. Lo que no permite establecer si se realizaron o no las mismas visitas en el mes de junio y agosto de 2022.

- COOPROCOSAR LTDA (En respuesta no aclaran esta situación solo envían documentos)

Las inconsistencias encontradas en el sistema con referencia a estos documentos siguen sin ser aclaradas por parte de la entidad.

### Conclusión:

Con base a la respuesta y con el fin de dar claridad se realizaron ajustes al texto inicialmente comunicado por la entidad sin modificar la temática del hallazgo.

Debido a lo anterior se configura un hallazgo administrativo, dado que se presentan debilidades en el seguimiento y monitoreo de las alianzas, lo que afecta el procedimiento de verificación de los perfiles, estudios de pre-inversión, el proceso de legalización, la etapa de ejecución de recursos y en el seguimiento directo del proyecto.

### **Hallazgo No. 9. Supervisión Contrato 20200530 y contratos derivados.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículos 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

*Artículos 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.*

*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”*

Manual de contratación, supervisión e interventoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, versión 10, fecha edición 13-07-2021.

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.*

*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría.*

*Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor”.*

**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 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

**“ARTICULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** *Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

*2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.*

*3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.*

*4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

*Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.*

*5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios*

*cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.*

*6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.*

*7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.*

*8o. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.*

*Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.*

*9o. Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.*

*10. Numeral adicionado por el art. 19 de la Ley 1150 de 2007, así: Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Sólo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.*

*Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.*

*Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan". (...)"*

- Contrato de encargo fiduciario de administración y pagos No. 20200530 celebrado entre la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FIDUAGRARIA S.A.

**“CLÁUSULA SEGUNDA. -OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA.**

(...)

**B. PATRIMONIOS AUTÓNOMOS:**

(...)

*“12) Efectuar pagos a proveedores y/o prestadores de servicios de conformidad con las solicitudes de pago que requieran, en el término de los tres (03) días hábiles al recibo de la solicitud, con los documentos establecidos en el Manual de Operaciones de la fiduciaria.”*

En la revisión realizada por parte del equipo auditor a la información suministrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cuanto al Contrato de encargo fiduciario de administración y pagos No. 20200530 celebrado entre la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FIDUAGRARIA S.A. y contratos derivados, se observó lo siguiente:

**Tabla 15. Incumplimiento de procedimiento de órdenes de pago**

| Contrato                                                                                                                                                                                                                                          | Criterio                                                                               | Incumplimiento                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos No. 172-2021 - Fideicomiso Cooperativa Multiactiva de Producción y Comercialización de Sardinata - COOPROCOSAR PAAP 06-009-20, 22/02/2021</b>                              | Clausula Décima Primera. – Procedimiento órdenes de pago. Numeral 7, Parágrafo Segundo | Desde 8 días hasta 39 días en mora para pago, contados desde la entrega de cuenta de cobro hasta la fecha de pago.  |
| <b>Contrato que suscribe la fiduciaria No. 101-2021, 08/01/2021, Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos - Fideicomiso Asociación de Piscicultores del Valle del Guamuez ASOPEZ PAAP 08-004-20</b>                    | Clausula Décima Primera. – Procedimiento órdenes de pago. Numeral 7, Parágrafo Segundo | Desde 9 días hasta 22 días en mora para pago, contados desde la entrega de cuenta de cobro hasta la fecha de pago.  |
| <b>Contrato que suscribe la fiduciaria, No. 609, 30/12/2021, Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos - Fideicomiso Asociación de Productores y Comercializadores Agropecuarios Algeciras Gran Progreso - ASALGPRO</b> | Clausula Novena. – Procedimiento órdenes de pago. Numeral 7, Parágrafo Segundo         | 17 días en mora para pago, contados desde la entrega de cuenta de cobro hasta la fecha de pago.                     |
| <b>Contrato que suscribe la fiduciaria No. 558, 11/12/2021, Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos - Fideicomiso Asociación de Productores</b>                                                                       | Clausula Novena. – Procedimiento órdenes de pago. Numeral 7, Parágrafo Segundo         | Desde 18 días hasta 33 días en mora para pago, contados desde la entrega de cuenta de cobro hasta la fecha de pago. |

| Contrato                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Criterio                                                                                  | Incumplimiento                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Agroecológicos Indígenas y Campesinos de La Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de Perijá-ASOANEI, Firma Representante Legal ASOANEI y FIDUAGRARIA S.A.</b>                                                                                                                                              |                                                                                           |                                                                                                                    |
| <b>SICEET CABILDO. Contrato que suscribe la fiduciaria No. 438, 13/12/2021, Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos - Fideicomiso Asociación De Cabildos Indígenas de Toribio, Tacueyó y San Francisco "Proyecto Nasa", Firma Representante Legal Asociación y FIDUAGRARIA S.A.</b> | Clausula Novena. –<br>Procedimiento órdenes de pago. Numeral 7, Parágrafo Segundo         | Desde 8 días hasta 13 días en mora para pago, contados desde la entrega de cuenta de cobro hasta la fecha de pago. |
| <b>ASPABRIC. Contrato que suscribe la fiduciaria No. 278, 13/12/2021, Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos - Fideicomiso Asociación de Paneleros de Briceño-ASPABRIC</b>                                                                                                         | Clausula Novena. –<br>Procedimiento órdenes de pago. Numeral 7, Parágrafo Segundo         | 16 días en mora para pago, contados desde la entrega de cuenta de cobro hasta la fecha de pago.                    |
| <b>ASOCPARI II. Contrato que suscribe la fiduciaria No. 585, 13/12/2021, Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos - Fideicomiso Asociación de Pequeños Productores de Cacao del ARTARI – ASOCPARI</b>                                                                                | Clausula Novena. –<br>Procedimiento órdenes de pago. Numeral 7, Parágrafo Segundo         | 19 días en mora para pago, contados desde la entrega de cuenta de cobro hasta la fecha de pago.                    |
| <b>ASOPROLANA. Contrato que suscribe la fiduciaria No. 69-2021, 21/01/2021, Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pagos - Fideicomiso Asociación de FIDEICOMISO ASOCIACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE LA VEREDA LANA - ASOPROLANA</b>                                     | Clausula Décima Primera. –<br>Procedimiento órdenes de pago. Numeral 7, Parágrafo Segundo | Desde 8 días hasta 30 días en mora para pago, contados desde la entrega de cuenta de cobro hasta la fecha de pago. |

Fuente. RELACION PAGOS CONTRALORIA, FIDUAGRARIA, 05/12/2022

Con respecto a la tabla relacionada, se puede evidenciar que, en todos los casos mencionados, FIDUAGRARIA excede los tiempos de respuesta para realizar cada pago a los contratistas, lo cual genera que éstos no puedan cumplir con sus actividades contractuales y se produzcan demoras en la ejecución del contrato.

Lo anteriormente mencionado, denota deficiencia en el cumplimiento de las funciones de los supervisores en el ejercicio de la vigilancia y control en cuanto al pago oportuno que debe ejercer FIDUAGRARIA, según los tiempos de respuesta dispuestos en los contratos.

### **Respuesta del MADR**

Mediante radicado No.2023-460-055205-1, fecha 27 de enero de 2023 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remite respuesta a la observación, la cual se resume de la siguiente manera:

*“Es de aclarar en cuanto a la tabla de pagos relacionada, en la casilla FECHA DE PAGO se hace referencia a la fecha en la cual Fiduagraria visualiza en la Plataforma los Pagos a liberar, una vez de región han sido aprobados por los representantes legales de las asociaciones y el Operador Regional para el caso de pagos a Operadores Locales o por el Operador Local en el caso de pagos derivados; de esa fecha es que la fiducia cuenta con tres (3) días hábiles para el desembolso; sin embargo desde la coordinación del proyecto se realizó seguimiento al cumplimiento de los tiempos lo cual se puede evidenciar en las diferentes reuniones de seguimiento realizadas con la Fiduciaria, así mismo lo correos enviados solicitando celeridad en el cumplimiento de los pagos.*

*Del mismo modo, se realizó de manera conjunta entre MADR y FIDUAGRARIA un conjunto de gestiones y estrategias para dar cumplimiento a las metas técnicas y financieras para del proyecto, entre las cuales se identificó la necesidad de fortalecer los conocimientos en los procesos y procedimientos que permitan la correcta ejecución de las alianzas Fase I y Fase II, es por esto por lo que se implementaron jornadas virtuales y directamente en territorio en las que Fiduagraria con el acompañamiento del EIP, donde se aclararon las inquietudes y se reforzaron los conocimientos al proceso de pagos que estaba generando uno de los principales cuellos de botella: (...)*

*(...) Adicional a los reportes y a las reuniones, en las comunicaciones a la Fiduagraria se solicitaba, para que el equipo de pagos aumentara la gestión y mejorara los tiempos para cumplimiento de las metas del proyecto. Se realizaron capacitaciones con apoyos y operadores, para mejorar el proceso de pagos, que no se rechazaran por falta de documentos, errores en los valores o desconocimiento del proceso genera”.*

### **Análisis de la respuesta**

Una vez analizada la respuesta de la entidad, se puede evidenciar que, a pesar de las gestiones realizadas para solucionar los inconvenientes con respecto a los pagos de los contratos derivados, es recurrente la mora presentada para los mismos, desde la fecha de radicación de la cuenta de cobro o factura hasta cuando se hace efectivo el pago. Lo anterior respecto a las alianzas COOPCOSAR LTDA, ASOANEI, SICEET CABILDO y ASPABRIC, ya que sigue presentándose mora en las fechas de septiembre, octubre y noviembre del 2022 después de las gestiones mencionadas en la respuesta.

**Conclusión:**

Debido a lo anterior se configura hallazgo administrativo sin connotación disciplinaria, ya que se han realizado las gestiones pertinentes, pero aún se presentan deficiencias en los pagos, afectando así el cumplimiento de las actividades de los contratistas, la ejecución misma de los proyectos de alianzas productivas y los recursos a entregar.

**Hallazgo No. 10. Criterios mínimos de elegibilidad Proyecto Apoyo Alianzas Productivas PAAP. (D.2)**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículos 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

*Artículos 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.*

*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 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario

Manual Operativo Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, versión 4, fecha de edición 06-10-2022.

### **“1.3 POBLACIÓN OBJETIVO**

*La población objetivo del Proyecto serán los pequeños productores rurales agropecuarios de nacionalidad colombiana, residentes en el país, que cumplan los siguientes criterios de elegibilidad:*

- *Ser mayor de edad.*
- *Ser alfabeto, o al menos algún miembro de su grupo familiar.*
- *Haber estado vinculado al sector agropecuario como mínimo durante tres años.*
- *Contar con activos familiares que no superen los doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
- *El beneficiario debe contar con un espacio territorial rural, que permita ser intervenido durante el horizonte de planeación del proyecto.*
- *Originar como mínimo el 75% de los ingresos familiares del desempeño de actividades vinculadas con el sector agropecuario, y que los ingresos netos familiares que tengan este origen no superen los dos salarios mínimos.*
- *El aspirante debe ser integrante de una Unidad Familiar, no son elegibles personas individuales.*
- *Los productores no podrán ser beneficiarios del incentivo modular -IM más de una vez.”*

### **“2.5. SECRETARIAS DE AGRICULTURA DEPARTAMENTALES (SA).**

*Las Secretarías de Agricultura de los Departamentos o quien haga sus veces, son los órganos públicos regionales con los que el Proyecto establece los canales de coordinación, comunicación y de apoyo para la ejecución del Proyecto a nivel departamental. Deben propender porque las Administraciones Departamentales cofinancien de manera representativa la inversión de las alianzas y son las responsables de realizar la gestión para que estos recursos de cofinanciación fluyan oportunamente. Además, acompañan la ejecución de las alianzas a través de su participación en los Comités Directivos de cada una.*

*Específicamente, las actividades de las Secretarías de Agricultura Departamentales para su apoyo al Proyecto son:*

- *Divulgar el Proyecto dentro de su Departamento.*
- *Organizar las reuniones de información de perfiles de alianza.*
- *Orientar a los interesados en la presentación de los perfiles de alianza.*
- *Recibir mediante acta (según lo establecido en los términos de referencia de cada convocatoria, definidos por el MADR) todas las propuestas de perfiles de alianza que se presenten en su Departamento de acuerdo con la focalización territorial definida por el MADR.*

- *Revisar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los perfiles que recibe.*
- *De acuerdo con la focalización territorial definida por el MADR preseleccionar las propuestas de perfiles de alianza que cumplan con los criterios de elegibilidad siguiendo los procedimientos y criterios establecidos en este Manual.*
- *Presentar los perfiles priorizados a los Operadores Regionales.*
- *Invitar a organismos que puedan ejercer las funciones de los operadores locales de su Departamento para que se inscriban en el registro de Operadores Locales para el acompañamiento de las alianzas (...)*

#### **“2.6.2. RESPONSABILIDADES DE LOS OPERADORES REGIONALES**

(...)

##### **2.6.2.2. EN LA VERIFICACIÓN DE PERFILES:**

(...)

- *Verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los perfiles seleccionados.*
- *Verificar de acuerdo con los procedimientos establecidos en este Manual, los perfiles de alianza que cumplan con los criterios de elegibilidad y enviar al EIP el resultado de la verificación de los perfiles para la revisión del cumplimiento de los procedimientos de la verificación.*

(...)

#### **“3.3.6.1. INCENTIVO MODULAR (IM)**

*“(...) Los criterios mínimos de viabilidad de las alianzas además de la verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los perfiles son:*

- *Rentabilidad mínima reflejada en el cálculo de la Tasa Interna de Retorno superior al 15% y Valor Presente Neto positivo.*
- *Ingreso familiar menor a 2 SMMLV, incluidos los ingresos de la alianza y los obtenidos por otras actividades.*
- *Cierre financiero asegurado mediante la confirmación de las demás fuentes de cofinanciación.*
- *Una Organización de Productores que represente a los beneficiarios y con capacidad para asumir su compromiso frente al Aliado Comercial.*
- *Uno o más Aliados Comerciales que demuestren idoneidad, experiencia, solidez financiera y se comprometan a comprar la totalidad o un porcentaje de por lo menos 70% del producto de la alianza.*
- *Un análisis del riesgo en todos los aspectos que sea evaluado como moderado o medio.”*

En la revisión realizada a la documentación aportada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en cuanto a las 8 alianzas de la muestra seleccionada en el marco del “Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas”, respecto a los criterios mínimos de

elegibilidad, se evidenciaron las siguientes situaciones en el estudio y encuestas socio económicas realizadas en la etapa de pre inversión y ejecución respectivamente:

Tabla 16. Resumen Incumplimiento de Criterios Mínimos de Elegibilidad

| Criterios                                                                                                                                                                                                                  | COOP<br>ROCO<br>SAR<br>LTDA | ASOPEZ | ASAL<br>GPRO | ASOANEI | SICEET<br>CABILDO | ASPABRI<br>C | ASOPCARI II | ASOPROL<br>ANA |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------|--------------|---------|-------------------|--------------|-------------|----------------|
| <b>Población Objetivo</b>                                                                                                                                                                                                  |                             |        |              |         |                   |              |             |                |
| Ser alfabeto, o al menos algún miembro de su grupo familiar.                                                                                                                                                               |                             |        |              | X       |                   | X            |             |                |
| Haber estado vinculado al sector agropecuario como mínimo durante tres años.                                                                                                                                               | X                           | X      | X            |         | X                 |              | X           | X              |
| Contar con activos familiares que no superen los doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes.                                                                                            |                             |        |              | X       |                   | X            |             |                |
| El beneficiario debe contar con un espacio territorial rural, que permita ser intervenido durante el horizonte de planeación del proyecto.                                                                                 |                             |        |              |         |                   |              | X           |                |
| Originar como mínimo el 75% de los ingresos familiares del desempeño de actividades vinculadas con el sector agropecuario, y que los ingresos netos familiares que tengan este origen no superen los dos salarios mínimos. | X                           | X      | X            | X       | X                 | X            | X           | X              |
| El aspirante debe ser integrante de una Unidad Familiar, no son elegibles personas individuales.                                                                                                                           |                             |        | X            |         |                   |              |             |                |
| Los productores no podrán ser beneficiarios del incentivo modular -IM más de una vez.                                                                                                                                      |                             |        |              |         |                   |              | X           |                |
| <b>Otras características</b>                                                                                                                                                                                               |                             |        |              |         |                   |              |             |                |
| No se tiene soporte de las encuestas socioeconómicas realizadas para las personas que ingresaron durante el proyecto                                                                                                       |                             | X      |              |         | X                 |              | X           | X              |

Fuente. Estudio socioeconómico y Encuesta socioeconómico, PAPP, MADR

Elaboró. Equipo auditor.

**Criterio 1. Ser alfabeto, o al menos algún miembro de su grupo familiar.**

**Incumplimiento:**

- ASOANEI (Etapa Pre inversión). Un beneficiario es analfabeto y no tiene registro de algún integrante del grupo familiar que sea alfabeto.
- ASPABRIC (Etapa Pre inversión). Cinco beneficiarios son analfabetas y no tiene registro de algún integrante del grupo familiar que sea alfabeto.

**Criterio 2. Haber estado vinculado al sector agropecuario como mínimo durante tres años**

**Incumplimiento:**

- COOPROCOSAR LTDA (Etapa Pre inversión). Un beneficiario documenta vinculación de dos (2) años en el sector rural.
- ASOPEZ (Etapa Pre inversión). Cuatro beneficiarios documentan vinculación de un (1) año en el sector rural y Tres beneficiarios documentan vinculación de dos (2) años en el sector rural.
- ASALGPRO (Etapa Ejecución). Un beneficiario documenta vinculación de menos de tres años.
- SICEET CABILDO (Etapa Pre inversión). Diez beneficiarios documentan vinculación de menos de tres años.
- ASOPCARI II (Etapa Pre inversión). Un beneficiario documenta vinculación de dos (2) años en el sector rural.
- ASOPROLANA (Etapa Pre inversión). Cuatro beneficiarios no documentan vinculación en el sector rural.

Criterio 3. Contar con activos familiares que no superen los doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Incumplimiento:

- ASPABRIC (Etapa Pre inversión). Un beneficiario supera los 284 salarios mínimos legales vigentes (\$258.021.384) con un valor de activos familiares de \$1.025.000.000.

Criterio 4. El beneficiario debe contar con un espacio territorial rural, que permita ser intervenido durante el horizonte de planeación del proyecto.

Incumplimiento:

- ASOPCARI II (Etapa Pre inversión). Una beneficiaria no relaciona tenencia de tierra.

Criterio 5. Originar como mínimo el 75% de los ingresos familiares del desempeño de actividades vinculadas con el sector agropecuario, y que los ingresos netos familiares que tengan este origen no superen los dos salarios mínimos.

Incumplimiento:

- COOPROCOSAR LTDA (Etapa Pre inversión). 25 beneficiarios no cuentan con la característica de ingresos familiares en actividades del sector agropecuario.
- ASOPEZ (Etapa Pre inversión). 40 beneficiarios no cuentan con la característica de ingresos familiares en actividades del sector agropecuario.

- ASALGPRO (Etapa Pre inversión). 40 beneficiarios no cuentan con la característica de ingresos familiares en actividades del sector agropecuario.
- ASOANEI (Etapa Pre inversión). 17 beneficiarios no cuentan con la característica de ingresos familiares en actividades del sector agropecuario.
- SICEET CABILDO (Etapa Pre inversión). 40 beneficiarios no cuentan con la característica de ingresos familiares en actividades del sector agropecuario.
- ASPABRIC (Etapa Pre inversión). 40 beneficiarios no cuentan con la característica de ingresos familiares en actividades del sector agropecuario.
- ASPABRIC (Etapa Ejecución). Un beneficiario cuenta con un ingreso mensual de \$7.920.000 (\$66.000 día por 120 días semanales), Salario mínimo legal del 2022 (\$1.000.000).
- ASOPCARI II (Etapa Pre inversión). 37 beneficiarios no cuentan con la característica de ingresos familiares en actividades del sector agropecuario.
- ASOPROLANA (Etapa Pre inversión). 19 beneficiarios no cuentan con la característica de ingresos familiares en actividades del sector agropecuario.

Criterio 6. El aspirante debe ser integrante de una Unidad Familiar, no son elegibles personas individuales.

Incumplimiento:

- ASALGPRO (Etapa Ejecución). Beneficiarios que ingresaron el 03/10/2022 y 10/10/2022 marcaron uno (1) en número de miembros del hogar en encuesta socioeconómica.

Criterio 7. Los productores no podrán ser beneficiarios del incentivo modular -IM más de una vez.

Incumplimiento:

- ASOPCARI II (Etapa Pre inversión). Dos productores fueron beneficiarios en dos proyectos diferentes bajo la misma asociación.

Otras características: No se tiene soporte de las encuestas socioeconómicas realizadas para las personas que ingresaron durante el proyecto.

- ASOPEZ
- ASOPCARI II
- SICEET CABILDO
- ASOPROLANA

De acuerdo con lo anterior, se puede advertir que desde el inicio y durante la ejecución de cada uno de los proyectos evaluados se encuentran falencias en

cuanto al cumplimiento de los criterios exigidos en el Manual Operativo Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, versión 4.<sup>21</sup>

Dicho lo anterior, se puede observar que la indebida revisión de los criterios mínimos de elegibilidad es un acto reiterativo tanto de las Secretarías de Agricultura Departamentales, como de los Operadores Regionales.

Lo anterior denota ineficiencia e inobservancia al momento de realizar la revisión del cumplimiento de los criterios mínimos de elegibilidad de cada uno de los proyectos, lo cual puede significar que se beneficie a personas diferentes a la población objetivo del proyecto y que se genere riesgos en cuanto a la correcta ejecución del mismo.

### **Respuesta del MADR**

Mediante radicado No.2023-460-055147-1, fecha 26 de enero de 2023 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remite respuesta a la observación, la cual se resume de la siguiente manera:

*“1. Ser alfabeto, o al menos algún miembro de su grupo familiar.  
(...) es de aclarar que la encuesta socioeconómica solo se realiza a los miembros económicamente activos y en edad de trabajar, lo que no excluye a menores de edad con capacidad de lectoescritura, por lo que para el proyecto se usa término grupo familiar en toda la extensión de su concepto.*

*2. Haber estado vinculado al sector agropecuario como mínimo durante tres años  
Al verificarse las encuestas socioeconómicas se confirma que hubo un error en la digitación de la matriz inicial, (...)  
Es importante mencionar, que indagado los diferentes beneficiarios se encontró que todos han habitado el sector rural 3 o más años pero que al momento de ser interrogado por el encuestador algunos entendieron su vinculación correspondiente al tiempo en que llevaban vinculados a la organización de productores o que habitaron en el último sitio de residencia rural (...)*

*3. Contar con activos familiares que no superen los doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes.  
Al verificar las encuestas socioeconómicas se evidenció que hubo un error de digitación en el valor (...) sin embargo, en la revisión del Equipo Implementador del Proyecto este error no es relevante ni motivo de devolución dado que se verifica en región la información registrada en la matriz socioeconómica*

---

<sup>21</sup> Del 06 de octubre de 2022

4. El beneficiario debe contar con un espacio territorial rural, que permita ser intervenido durante el horizonte de planeación del proyecto.

(...) la beneficiaria Magdalena Pedraza Quinche aparece en la encuesta como PROPIETARIA de 2.00 hectáreas, de la cual 1.00 hectárea se encuentra destinada al sostenimiento del cultivo de CACAO. Anexo matriz socioeconómica, casilla 11.

5. Originar como mínimo el 75% de los ingresos familiares del desempeño de actividades vinculadas con el sector agropecuario, y que los ingresos netos familiares que tengan este origen no superen los dos salarios mínimos.

(...) la columna de la tabulación de la encuesta socioeconómica denominada “jornales y otras actividades” incluye las actividades prestadas mediante jornales en otros cultivos y con otros productores de la zona, siendo estos jornales desempeñados en actividades vinculadas al sector agropecuario, contribuyendo al alcance mínimo de la meta de originar mínimo el 75% de los ingresos familiares en actividades vinculadas con el sector agropecuario. (...)

(...) el alcance de las metas fijadas en el Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, descartando los posibles beneficiarios sin arraigo ni experiencia con una vida habituada a originar sus ingresos por fuera de las actividades agropecuarias.

6. El aspirante debe ser integrante de una Unidad Familiar, no son elegibles personas individuales

(...) Para efectos de dar respuesta a esta auditoria se realizó contacto con cada beneficiario y se allega la certificación juramentada de las personas que integran su unidad familiar.

7. Los productores no podrán ser beneficiarios del incentivo modular -IM más de una vez.

Verificada la matriz socioeconómica de la base social de ASOPCARI II las beneficiarias Mari Luz Mariño Barrera y Luz Berta Parra aparecen en la base inicial; sin embargo, con las cartas de desistimiento presentadas por cada una se pudo evidenciar el retiro en razón a que ya eran beneficiarias de ASOPCARI – FASE I

#### *Otras características*

1. No se tiene soporte de las encuestas socioeconómicas realizadas para las personas que ingresaron durante el proyecto.

Se anexan actas de CDA con los correspondientes soportes y encuestas socioeconómicas.

Es importante mencionar que los cambios de beneficiarios son aprobados en los Comités Directivos de Alianza – CDA, donde el Ministerio de Agricultura Y Desarrollo Rural – MADR participa con voz, pero sin voto (...)

### **Análisis de la respuesta**

#### **Criterio 1. Ser alfabeto, o al menos algún miembro de su grupo familiar.**

Una vez analizada la información enviada por la entidad para ASOANEI se puede verificar en la documentación el cumplimiento del criterio, en lo que respecta a ASPABRIC según lo registrado en la encuesta no permite constatar la información acerca del grupo familiar.

#### **Criterio 2. Haber estado vinculado al sector agropecuario como mínimo durante tres años.**

Se puede evidenciar en la documentación enviada por la entidad para la alianza COOPROCOSAR LTDA que el Formulario No.14 se diligenció con fecha posterior a la aprobación de la matriz socio económica, esto denota que no se tuvo en cuenta este criterio para cumplir con la evaluación al momento de la aprobación.

De acuerdo a lo anterior, aunque la entidad da a conocer que los beneficiarios no interpretaron bien la pregunta realizada al momento de ser encuestados, los resultados están registrados y la calificación se hizo con base a esta información.

#### **Criterio 3. Contar con activos familiares que no superen los doscientos ochenta y cuatro (284) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

La primera novedad se subsana. Para la segunda novedad con base a la respuesta de la entidad, aunque se menciona un error en la digitación, la aprobación se hizo con la información dada y no se tiene un registro de la novedad en la documentación enviada por el equipo implementador, donde se aclare dicha situación.

#### **Criterio 4. El beneficiario debe contar con un espacio territorial rural, que permita ser intervenido durante el horizonte de planeación del proyecto.**

De acuerdo con la información enviada por el Ministerio para la alianza ASOPCARI II, se desvirtúa lo comunicado en cuanto a este criterio.

#### **Criterio 5. Originar como mínimo el 75% de los ingresos familiares del desempeño de actividades vinculadas con el sector agropecuario, y que los ingresos netos familiares que tengan este origen no superen los dos salarios mínimos.**

Aunque la entidad afirma “(...) la columna de la tabulación de la encuesta socioeconómica denominada “jornales y otras actividades” incluye las actividades prestadas mediante jornales en otros cultivos y con otros productores de la zona,

*siendo estos jornales desempeñados en actividades vinculadas al sector agropecuario (...)*, en la respuesta dada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no se puede determinar si se cumple con los criterios establecidos *“beneficiarios sin arraigo ni experiencia con una vida habituada a originar sus ingresos por fuera de las actividades agropecuarias”*, ya que si la entidad tiene discriminada la actividad *“jornales y otras actividades” de la actividad “exp. agropecuaria”* en la matriz socio económica, las que incluso generan diferentes ingresos, se sobre entiende que son características diferentes.

**Criterio 6. El aspirante debe ser integrante de una Unidad Familiar, no son elegibles personas individuales.**

A pesar de que la entidad anexa certificación juramentada de un beneficiario expedida con posterioridad a la fecha de ingreso, esta no fue analizada para evaluar los criterios mínimos en el tiempo adecuado.

**Criterio 7. Los productores no podrán ser beneficiarios del incentivo modular -IM más de una vez.**

Aunque la entidad afirme que las personas no se encuentran vinculadas en el proyecto actualmente, por su retiro en la etapa de ejecución, esto no justifica el no haber realizado una correcta verificación de criterios mínimos en la etapa de pre-inversión donde se aceptó su participación.

**Otras características: No se tiene soporte de las encuestas socioeconómicas realizadas para las personas que ingresaron durante el proyecto.**

- ASOPEZ. Se evidencian cinco ingresos de beneficiarios con encuestas socioeconómicas.
- ASOPCARI II. No se evidencian encuestas socioeconómicas de 23 beneficiarios que ingresaron en el mes de julio de 2022.
- SICEET CABILDO. No se evidencian encuestas socioeconómicas.
- ASOPROLANA. No se evidencian encuestas socioeconómicas de 10 beneficiarios que ingresaron en los meses de octubre de 2021 y febrero de 2022.

**Conclusión:**

En la mayoría de los criterios no se anexaron soportes que dieran cuenta de su cumplimiento por lo que se configura un hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, dado que se aprobaron perfiles sin contar con los criterios mínimos eligiendo así personas no idóneas y por fuera de la población objetivo.

**Hallazgo No. 11. Pólizas de garantía en contratos de adhesión (D.3)**

Constitución Política de Colombia 1991

*“(...) ARTICULO 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 Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre 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 3o. “Principios de la función administrativa, estableció que esta función 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”.*

*Artículo 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”*

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*“Artículo 3. Principios:*

*(...)*

*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.*

*(...)*

12. En virtud del **principio de economía**, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.” (Subrayado fuera de texto) (...)”

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 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

*El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.*

*No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.*

*Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”.*

“ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.

*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*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.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad*

*Estatul, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría.*

*Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor”.*

**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 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario.

Manual de Contratación, supervisión e interventoría V9 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural.

**Artículo 5.3. Prohibiciones a los supervisores e interventores.**

*“(...) Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo. (...)”*

**Artículo 5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.**

*Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del Minagricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones. Por lo anterior, los supervisores e interventores del Minagricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.*

#### *Artículo 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.*

*En el evento que la supervisión del contrato y/o convenio en atención a su complejidad técnica requiera conocimientos especializados, el Minagricultura podrá contratar personal de apoyo a la supervisión, a través de los contratos de prestación de servicios vinculados a la entidad para el efecto.*

#### *5.7.2. Obligaciones Técnicas*

*“(…)*

- Verificar que las especificaciones y condiciones particulares de los bienes, obras o servicios contratados correspondan a las solicitadas y definidas en el estudio previo, pliego complementario de condiciones, invitación pública, y en general a la documentación del proceso de contratación.*

- Exigir la buena calidad y correcto funcionamiento de los bienes, materiales y servicios que sean contratados, y abstenerse de dar el respectivo cumplimiento si éstos no corresponden a las calidades, cantidades y especificaciones técnicas exigidas, para lo cual el supervisor debe mantener el control y coordinación permanente sobre el desarrollo del contrato.*

- Objetar las calidades de los bienes, obras o servicios que no reúnan los estándares señalados en el contrato, la oferta y el pliego complementario de condiciones, las normas, especificaciones y demás acuerdos contractuales. (...)”*

*“(…) Velar por el cumplimiento de las normas técnicas, especificaciones, procedimientos, cálculos e instrucciones impartidas para la construcción y/o fabricación de bienes. (...)”*

*“(…) Revisar y certificar que los equipos entregados corresponden a las especificaciones técnicas previstas en el pliego complementario de condiciones, en la oferta del contratista y en el contrato y/o convenio celebrado. (...)”*

#### *5.7.5. Obligaciones de vigilancia respecto de los derivados*

*Las obligaciones en todos los componentes antes referenciados, aplican en lo pertinente, respecto de los contratos, convenios y en general a toda relación contractual ejecutada por el Contratista, Cooperante o Coejecutor principal (derivada), en el marco de la ejecución del objeto pactado, y en este sentido, adicionalmente, corresponde al Supervisor, en forma especial realizar las siguientes actividades:*

- *Solicitar informes periódicos al Contratista, Cooperante o Coejecutor sobre el avance en la ejecución de los contratos o convenios derivados y realizar una valoración de los mismos.*
- *Informar al Director o Jefe responsable del proyecto misional de eventuales incumplimientos con ocasión de la ejecución de los contratos o convenios derivados, o al Ordenador del Gasto, cuando la supervisión esté en cabeza del Director o Jefe del área.*
- *Allegar al expediente contractual copia de los contratos o convenios celebrados con terceros (derivados), así como los informes que se generen durante la ejecución de estos.*
- *Solicitar al contratista, cooperante o coejecutor copia de las actas de liquidación de los contratos o convenios derivados de la ejecución del objeto principal, junto con las constancias de encontrarse a paz y salvo por concepto de las obligaciones con el Sistema de Salud y Seguridad Social Integral y Parafiscales.*
- *Referenciar en el acto de liquidación del contrato principal la información relativa a la ejecución de los contratos o convenios derivados a que se refiere este numeral.*

**SENTENCIA C-230 de 1995. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.**

*Por no ser de creación legal las asociaciones y fundaciones de participación mixta se las considera bajo la denominación genérica de entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, y están sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del código civil y demás normas complementarias.*

*La Ley 80 de 1993 sometió a las corporaciones y fundaciones, en las cuales el Estado tenga una participación mayoritaria (art. 2o., ord. 1o, lit. a.), a las reglas principios de la contratación de la administración pública y para ello las reconoció en el literal a) del ordinal 1 del art. 2 de dicha ley como entidades estatales. Consecuencialmente se determinó en el fragmento normativo acusado que sus representantes y los funcionarios de determinados niveles en quienes se delegue la celebración de contratos tienen el carácter de servidores públicos. Es claro, que supuesto lo primero tenía que establecerse lo segundo, porque de otra manera no se lograría alcanzar el propósito práctico de vincular al régimen de responsabilidades a quienes obraran en nombre de tales fundaciones y corporaciones, lo cual se adecua a lo establecido en los arts. 6 y 123 de la C.P.*

*El encuadramiento de las corporaciones y fundaciones en la condición de entidades estatales y la calificación de sus directivos como servidores públicos, para los efectos indicados, no modifica ni la naturaleza de aquéllas ni la situación laboral*

*particular de estos últimos con las referidas entidades, porque unas y otros siguen sometidos al régimen de derecho privado que les es aplicable, pues, como ya se dijo la referida clasificación se consagró exclusivamente para fines del manejo, control y responsabilidad de la inversión de los recursos públicos mediante la contratación. Cuando los particulares manejan bienes o recursos públicos, es posible someterlos a un régimen jurídico especial, como es el concerniente a la contratación administrativa, para los efectos de la responsabilidad que pueda corresponderles por el indebido uso o disposición de dichos bienes con ocasión de las operaciones contractuales que realicen, en los aspectos disciplinario, penal y patrimonial.*

*Principio de Transparencia (Sentencia de 27 de enero de 2016 consejero ponente, JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA)*

*“(...) El principio de transparencia en la contratación estatal comprende aspectos tales como la claridad y la nitidez en la actuación contractual para poder hacer efectiva la supremacía del interés general, la libre concurrencia de los interesados en contratar con el Estado, la igualdad de los oferentes, la publicidad de todo el iter contractual, la selección objetiva del contratista, el derecho a cuestionar o controvertir las decisiones que en esta materia realice la Administración, etc. (...)”*

*Principio de legalidad (Sentencia C-710/01 de la Corte Constitucional)*

*“(...) El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas (...)”*

*Contrato No. 286 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y la Corporación Colombia Internacional-CCI.*

*(...) CLÁUSULA DECIMA: OBLIGACIONES DE LA CCI. LA CCI se obliga para con el MINISTERIO a cumplir a cabalidad con todas las obligaciones adquiridas en la propuesta presentada y aprobada por EL MINISTERIO, especialmente con las siguientes, las cuales fueron establecidas en los Términos de Referencia, que hacen parte del presente Contrato, así:*

*a) Administrar los recursos del proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales Confianza y Oportunidad”, con criterios de racionalidad y eficacia.*

(...) e) Prestar apoyo administrativo, técnico y financiero a la Unidad Coordinadora Nacional del proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad” para el desarrollo del mismo, observando las directrices y procedimientos establecidos en el Convenio de Financiación FIDA No. 871- CO y en el Manual Operativo del Proyecto.

**f} Celebrar las contrataciones a las que haya Lugar y que sean autorizadas por escrito por EL MINISTERIO, a través de la Dirección de la Unidad Nacional Coordinadora - UNC del Proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad”. (Negrilla fuera de texto).**

(... )j) Presentar informes de ejecución financiera, dentro de los primeros cinco (5) días calendario de cada mes, al MINISTERIO, que incluyan: Copia de la consignación realizada al Tesoro General de la Nación de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos del Programa, si hay lugar a ello, Un informe sobre el estado de ejecución presupuestal del Contrato, precisando: Valor Total del Contrato, Valor recibido del MINISTERIO; monto de los compromisos contraídos por cada uno de los subcontratos suscritos en desarrollo del contrato; pagos efectuados; disponibilidad presupuestal; disponibilidad de fondos; recursos por recibir de El MINISTERIO; saldos por pagar de los contratos y convenios suscritos.

(...) k) Remitir oportunamente informes trimestrales del periodo y un informe final anual físico-financiero al Proyecto.

(...) l) Permitir y facilitar la práctica de las auditorías administrativas y financieras que en cualquier momento determine realizar el MINISTERIO, el FIDA o los entes de control, relacionadas con los recursos del contrato.

(...) m) Presentar cualquier tipo de información pertinente que sea solicitada por las diferentes Entidades de Control tanto Nacionales como Internacionales.

n) Restituir a la Dirección del Tesoro Nacional, de acuerdo con las disposiciones pertinentes, los recursos destinados para ejecución de los proyectos que no hayan sido cobrados y/o girados a las entidades ejecutoras.

(...) q) Elaborar el acta de liquidación de cada uno de los contratos o convenios celebrados en desarrollo de la ejecución del proyecto, “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad”.

(...) r) Las demás que surjan relacionadas con el objeto del Contrato de manejo técnico y administrativo.

(...) **CLAUSULA DECIMO PRIMERA: SUPERVISIÓN.** EL MINISTERIO ejercerá la supervisión técnica y administrativa del presente Contrato, a través de la Dirección de Desarrollo Rural o su designado. **PARAGRAFO PRIMERO:** El ejercicio de la supervisión implica el cumplimiento de las siguientes funciones: a) Efectuar inspecciones y revisiones periódicas sobre la ejecución del contrato, con el fin de determinar si las actividades ejecutadas por LA CCI, en desarrollo del mismo, corresponden con el objeto y las obligaciones estipuladas y aprobar los desembolsos o pagos a los que hacen referencia en la Cláusula Sexta del presente contrato. b) Analizar y conceptuar sobre la viabilidad de la suspensión de la ejecución del contrato. c) Elaborar los informes de avance sobre la ejecución del respectivo contrato, como soporte para efectuar los desembolsos correspondientes. d) Analizar la necesidad de adicionar en tiempo o en valor el contrato y solicitar a la Secretaría General con la debida justificación y anticipación, el trámite de adición correspondiente, previa la no objeción de la Institución Cooperante. e) Elaborar el Acta de liquidación final del contrato, dentro de los términos estipulados, y remitirla a la Secretaría General para su revisión y posterior firma de las partes. f) Resolver oportuna y diligentemente las consultas formuladas por LA CCI y solicitar los informes que considere necesarios. g) En general, supervisar todos los aspectos relacionados con el cumplimiento del contrato y desempeñar las demás funciones que correspondan a la naturaleza de la Supervisión. **La Supervisión a que se refiere esta cláusula será ejercida por el Supervisor, sin perjuicio del control y la vigilancia interna que con respecto al adecuado desarrollo de las actividades, la apropiada destinación de los recursos y la correcta ejecución del presente contrato, deberán ser ejercidas por las diferentes instancias de LA CCI.** **PARAGRAFO SEGUNDO:** El ejercicio de las funciones de Supervisión señaladas en precedencia, deberán adelantarse en concordancia con lo establecido en el Manual Interno de Supervisión de EL MINISTERIO de Agricultura y Desarrollo Rural. (Subrayado y resaltado fuera de texto)

*Contratos de adhesión Categoría General, Categoría Mujeres Rurales y Categoría Jóvenes Rurales, normas comunes:*

**“(...) CLÁUSULA 8. OBLIGACIONES DE LOS GRUPOS DE FAMILIAS BENEFICIARIAS.** Además de las obligaciones y/o compromisos señalados en los Términos de Referencia de la convocatoria, los grupos de familias beneficiarias se obligan a:

23. Asumir y cumplir con todos los gastos, primas de pólizas, seguros, tasas, contribuciones, gravámenes y demás impuestos u obligaciones relacionadas con la suscripción, perfeccionamiento, ejecución, balance final y/o liquidación, siempre que a ello hubiere lugar. La Corporación efectuará los descuentos que por ley y que por virtud del presente contrato correspondan, si a ello hubiere lugar.

38. Autorizar la constitución y/o renovación de las garantías que sean necesarias para respaldar el cumplimiento del contrato de adhesión que se celebre para la ejecución del Plan de Negocio aprobado. El valor de esta garantía podrá ser cubierto con los recursos de la contrapartida.

*CLÁUSULA 9. DURACIÓN Y EJECUCIÓN. El término de duración y ejecución del presente contrato de adhesión, será contado a partir de la aprobación de las garantías y hasta el 31 de diciembre de 2020 o hasta que se cumpla con el objeto contractual, lo que suceda primero. En todo caso, el presente contrato de adhesión, se podrá prorrogar y/o modificar, para lo cual se expedirá el documento modificadorio respectivo, en este evento, mediante la carta de aceptación de las condiciones y requisitos del contrato se acepta la prórroga del contrato en el evento que se requiera para finalizar el respectivo proyecto.*

*CLÁUSULA 10. GARANTÍA. El grupo de familias beneficiarias de los recursos de cofinanciación, se comprometen a constituir a favor de la Corporación Colombia Internacional, con NIT. 800.186.585 - 7, una garantía que ampare: (i) el buen manejo del anticipo, que consistirá en una póliza de seguro que debe cubrir el buen manejo del anticipo entregado en cuantía equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la de la vigencia del contrato de adhesión y 6 meses más, la cual podrá ser prorrogada o modificada de acuerdo a la duración del proyecto. (ii) de cumplimiento del contrato, que consistirá en una póliza de seguro que debe cubrir el cumplimiento en cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la de la vigencia del contrato de adhesión y 6 meses más, la cual podrá ser prorrogada o modificada de acuerdo a la duración del proyecto. Esta garantía deberá ser aprobada por parte de La Corporación.*

*Parágrafo Primero: En el amparo de Cumplimiento deberá figurar, como asegurado la Corporación Colombia Internacional – CCI y como beneficiario el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombia Internacional – CCI.*

*Parágrafo Segundo: El grupo beneficiario, debe mantener en todo momento de vigencia del contrato, la suficiencia de la garantía otorgada. En consecuencia, en el evento que el plazo de la ejecución y/o el valor se adicione, respectivamente, el grupo beneficiario deberá proceder a ampliar la vigencia de los amparos de la garantía como condición previa y necesaria para la ejecución del contrato y desembolso de los recursos de cofinanciación.*

*Cláusula 11. Régimen jurídico aplicable. El presente contrato se rige por normas de derecho privado, teniendo en cuenta su naturaleza y los fines que se persiguen con su celebración. Sin perjuicio de lo anterior, se le informa al grupo de familias beneficiarias que los recursos que se le asignan son recursos públicos sujetos de*

control y fiscalización y, están obligados a la suma diligencia en el manejo y ejecución de los mismos, so pena de las acciones legales previstas en la legislación colombiana o de incurrir en el delito de fraude a subvenciones establecido en el Código Penal.

*Cláusula 13. Instancias de seguimiento del proyecto. El seguimiento al manejo presupuestal, técnico y financiero de las actividades programadas para la implementación de los planes de negocio, será realizado por las siguientes instancias:*

*“(...)4. La Unidad Nacional de Coordinación - UNC: tendrá como responsabilidad adelantar acciones de seguimiento y control al Proyecto y a las actividades que realizan los promotores y coordinadores territoriales, frente a la ejecución del Proyecto en región y de los recursos asignados a los grupos. (...)”*

*Clausula 14. Supervisión. Los coordinadores territoriales y promotores rurales contratados en las zonas y municipios a intervenir tienen la función legal de realizar la supervisión integral a los grupos que ejecutan recursos públicos asignados por la convocatoria. Realizarán una supervisión integral en las zonas de intervención de los contratos, para garantizar la correcta ejecución de las actividades y de los recursos asignados por el Proyecto de acuerdo a los Planes de Negocio aprobados, revisar informes de ejecución técnica y financiera y avalarlos con su firma. Esta revisión integral es necesaria para implementar los procesos de legalización y liquidación de los grupos.*

*Cláusula 19. Terminación anticipada. El presente contrato podrá darse por terminado de manera anticipada: a) Por mutuo acuerdo entre las partes. b) Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones del presente contrato, previa solicitud de la supervisión del mismo, adjuntando el informe respectivo y el cruce de cuentas de los recursos ejecutados y aprobados a la fecha de la terminación anticipada. **En caso que el grupo deba reintegrar recursos que le fueron desembolsados y no se utilizaron o no se alcanzaron a ejecutar** o no fueron aprobados por la supervisión del contrato, el grupo de familias beneficiarias reconoce de manera clara y expresa que son dineros del Proyecto, que se obliga a devolver y son exigibles, sin necesidad de requerimiento, sino con el contrato de adhesión y el informe de la supervisión sobre el estado de cuenta del grupo de familias beneficiarias debidamente suscrita. c) Cuando el grupo de familias beneficiarias falte a la verdad u oculte información para acceder al aporte del Proyecto o no les dé correcto manejo e inversión a los recursos, sin perjuicio de las acciones penales del artículo 403 A del Código Penal por fraude a subvenciones.*

*Parágrafo. Se acuerda que, **configurada alguna de las mencionadas causales, se dará por terminado el apoyo de recursos y se aplicará la cláusula resolutoria, mediante la suscripción de la respectiva acta de terminación y***

**liquidación, en la cual se dejará constancia de los hechos o circunstancias que motivaron la misma. (Negrilla fuera de texto).**

*Cláusula 24. Documento de aceptación. La aceptación al contrato de adhesión compromete personal y legalmente, a todos y cada uno de los miembros integrantes del grupo no formal, quienes declaran que conocen y aceptan las condiciones y requisitos establecidos en el presente contrato.*

En cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato No 20130286, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y la Corporación Colombia Internacional -CCI, cuyo objeto es: Prestar a EL MINISTERIO los servicios como operador encargado del manejo técnico y administrativo para facilitar la ejecución y seguimiento del Proyecto: "*Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad*", financiado con recursos del Convenio de Financiación FIDA No. 871 – CO, la CCI suscribió los contratos SNV-FONS-2019-06-003 y RIO-LMO-2019-06-001, que son parte de la muestra seleccionada por la equipo auditor y en los que se determinaron las siguientes situaciones:

En la cláusula décima de los contratos de adhesión Categoría General, "*Garantía*" se informa que el grupo de familias beneficiarias de los recursos de cofinanciación, se comprometen a constituir a favor de la Corporación Colombia Internacional una garantía que tenga los siguientes amparos.

Amparos: cumplimiento del contrato (20% del valor total del contrato, vigencia del plazo de ejecución y 6 meses más), calidad del servicio, (20% del valor total del contrato, vigencia del plazo de ejecución y 6 meses más).

A pesar de lo anterior, en los contratos citados, se encontró que:

**Tabla 17. Inconsistencias contratos de adhesión**

| Contrato de adhesión / Plan de Negocio | Inconsistencias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SNV-FONS-2019-06-003</b>            | Aunque en la cláusula No. 10 del contrato de adhesión para categoría general se establece que la vigencia de la póliza tanto para el amparo de buen manejo del anticipo como para el cumplimiento del contrato debe ser igual a la duración del contrato de adhesión y seis meses más, la vigencia va hasta el 3 de julio de 2020, a pesar que el término de duración del contrato se estipula hasta el 31 de diciembre de 2020 o hasta que se cumpla con el objeto contractual (lo que suceda primero), observándose que se continuaron ejecutando actividades contractuales después del 3 de julio de 2020 hasta la fecha de la contraloría social de cierre: 2/10/2020, por lo que no se cumple con la estipulado en la cláusula 10 del contrato de adhesión en cuanto al término de vigencia de la garantía. |
| <b>RIO-LMO-2019-06-001</b>             | No hay evidencia de la constitución de la póliza para garantizar el contrato de adhesión.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

Fuente. MADR  
Elaboró. Equipo auditor

Lo anterior genera riesgos en la ejecución contractual frente a posibles incumplimientos, inobservancia de las disposiciones del contrato en cuanto a la oportunidad en la constitución de la póliza y ejecución del contrato sin el amparo correspondiente.

Esta situación se presenta por deficiencias en la gestión del operador CCI y debilidades en la supervisión del MADR al momento de la formalización de los contratos indicados.

Por lo anterior se configura hallazgo con presunta incidencia disciplinaria (D)

### **Respuesta del MADR**

*“(...)SNV-FONS-2019-06-003: Una vez validada la información de las pólizas generadas por el operador, efectivamente la fecha de la vigencia de la póliza 380-45-994000029671 fue hasta el 3 de julio del 2020 y la fecha de presentación del grupo ante el CLEAR fue el 2 de octubre del 2020, aclarando que la fecha final del amparo establecida fue el 3 enero del 2021, de esta manera se cumple con el desarrollo e implementación de las actividades dentro del tiempo en que había cobertura de la póliza en mención. Se anexa póliza.*

*RIO-LMO-2019-06-001: Se adjunta Póliza. (...)”*

### **Análisis de la respuesta**

En cuanto a cada uno de los contratos observados con la respuesta aportada, se puede establecer que:

1. Contrato SNV-FONS-2019-06-003: Se informa en la respuesta que la fecha final del amparo establecida fue enero 3 del 2021, sin embargo, en la copia de la póliza aportada se evidencia que el amparo tiene vigencia hasta julio 3 del 2020.

2. RIO-LMO-2019-06-001: La póliza constituida como garantía advierte una vigencia del 13/09/2019 al 3/07/2020, encontrando que la Contraloría Social<sup>22</sup> de cierre es el 24/02/2021, fecha en la cual se realizaron actividades de ejecución del contrato sin cobertura.

### **Conclusión:**

---

<sup>22</sup>Contraloría Social: Realiza dentro del período de ejecución de los emprendimientos de 1er giro y asignación del 2do desembolso y realiza al cierre del acompañamiento en el CLEAR de legalización de 2do giro, cierre y liquidación del proyecto con el fin que los grupos rindan cuentas de manera pública, demostrando así transparencia en los procesos – Tomado de modelo de intervención territorial- unidad nacional de coordinación.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria al no desvirtuarse las situaciones observadas con los dos contratos.

**Hallazgo No. 12. Ejecución de recursos contrato de adhesión - Plan de Negocio MAG-FUN-2019-06-022 “Asociación Campesina de Productores de Doña María – Fundación” (D.4) (IP.1)**

Constitución Política de Colombia 1991

*“(…) ARTICULO 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 “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 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

Ley 610 de 2000, artículo 39, Indagación preliminar.

*“Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.”*

Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.

*“(…) ARTÍCULO 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:*

*El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan*

*funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*“ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.*

*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*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 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario

El Manual de Contratación, supervisión e interventoría V9 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establece que:

*Artículo 5.3. Prohibiciones a los supervisores e interventores.*

*“(...) Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo (...)”*

*Artículo 5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.*

*Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del Minagricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.*

*Por lo anterior, los supervisores e interventores del Minagricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.*

*Artículo 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.*

#### *5.7.5. Obligaciones de vigilancia respecto de los derivados*

*Las obligaciones en todos los componentes antes referenciados aplican en lo pertinente, respecto de los contratos, convenios y en general a toda relación contractual ejecutada por el Contratista, Cooperante o Coejecutor principal (derivada), en el marco de la ejecución del objeto pactado, y en este sentido, adicionalmente, corresponde al Supervisor, en forma especial realizar las siguientes actividades:*

- Solicitar informes periódicos al Contratista, Cooperante o Coejecutor sobre el avance en la ejecución de los contratos o convenios derivados y realizar una valoración de los mismos.*
- Informar al Director o Jefe responsable del proyecto misional de eventuales incumplimientos con ocasión de la ejecución de los contratos o convenios derivados, o al Ordenador del Gasto, cuando la supervisión esté en cabeza del Director o Jefe del área.*
- Allegar al expediente contractual copia de los contratos o convenios celebrados con terceros (derivados), así como los informes que se generen durante la ejecución de estos.*
- Solicitar al contratista, cooperante o coejecutor copia de las actas de liquidación de los contratos o convenios derivados de la ejecución del objeto principal, junto con las constancias de encontrarse a paz y salvo por concepto de las obligaciones con el Sistema de Salud y Seguridad Social Integral y Parafiscales.*
- Referenciar en el acto de liquidación del contrato principal la información relativa a la ejecución de los contratos o convenios derivados a que se refiere este numeral.*

*Contrato No. 286 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y la Corporación Colombia Internacional-CCI.*

*(...) CLÁUSULA DECIMA: OBLIGACIONES DE LA CCI. LA CCI se obliga para con el MINISTERIO a cumplir a cabalidad con todas las obligaciones adquiridas en la propuesta presentada y aprobada por EL MINISTERIO, especialmente con las siguientes, las cuales fueron establecidas en los Términos de Referencia, que hacen parte del presente Contrato, así:*

*a) Administrar los recursos del proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales Confianza y Oportunidad”, con criterios de racionalidad y eficacia.*

(...) e) Prestar apoyo administrativo, técnico y financiero a la Unidad Coordinadora Nacional del proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad” para el desarrollo de este, observando las directrices y procedimientos establecidos en el Convenio de Financiación FIDA No. 871- CO y en el Manual Operativo del Proyecto.

f) Celebrar las contrataciones a las que haya Lugar y que sean autorizadas por escrito por EL MINISTERIO, a través de la Dirección de la Unidad Nacional Coordinadora - UNC del Proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad”.

(... )j) Presentar informes de ejecución financiera, dentro de los primeros cinco (5) días calendario de cada mes, al MINISTERIO, que incluyan: Copia de la consignación realizada al Tesoro General de la Nación de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos del Programa, si hay lugar a ello, Un informe sobre el estado de ejecución presupuestal del Contrato, precisando: Valor Total del Contrato, Valor recibido del MINISTERIO; monto de los compromisos contraídos por cada uno de los subcontratos suscritos en desarrollo del contrato; pagos efectuados; disponibilidad presupuestal; disponibilidad de fondos; recursos por recibir de El MINISTERIO; saldos por pagar de los contratos y convenios suscritos.

(...) k) Remitir oportunamente informes trimestrales del periodo y un informe final anual físico-financiero al Proyecto.

(...) l) Permitir y facilitar la práctica de las auditorías administrativas y financieras que en cualquier momento determine realizar el MINISTERIO, el FIDA o los entes de control, relacionadas con los recursos del contrato.

(...) m) Presentar cualquier tipo de información pertinente que sea solicitada por las diferentes Entidades de Control tanto Nacionales como Internacionales.

n) Restituir a la Dirección del Tesoro Nacional, de acuerdo con las disposiciones pertinentes, los recursos destinados para ejecución de los proyectos que no hayan sido cobrados y/o girados a las entidades ejecutoras.

(...) q) Elaborar el acta de liquidación de cada uno de los contratos o convenios celebrados en desarrollo de la ejecución del proyecto, “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad”.

(...) r) Las demás que surjan relacionadas con el objeto del Contrato de manejo técnico y administrativo.

(...) **CLAUSULA DECIMO PRIMERA: SUPERVISIÓN.** EL MINISTERIO ejercerá la supervisión técnica y administrativa del presente Contrato, a través de la Dirección de Desarrollo Rural o su designado. **PARAGRAFO PRIMERO:** El ejercicio de la supervisión implica el cumplimiento de las siguientes funciones: a) Efectuar inspecciones y revisiones periódicas sobre la ejecución del contrato, con el fin de determinar si las actividades ejecutadas por LA CCI, en desarrollo del mismo, corresponden con el objeto y las obligaciones estipuladas y aprobar los desembolsos o pagos a los que hacen referencia en la Cláusula Sexta del presente contrato. b) Analizar y conceptuar sobre la viabilidad de la suspensión de la ejecución del contrato. c) Elaborar los informes de avance sobre la ejecución del respectivo contrato, como soporte para efectuar los desembolsos correspondientes. e) Elaborar el Acta de liquidación final del contrato, dentro de los términos estipulados, y remitirla a la Secretaría General para su revisión y posterior firma de las partes. f) Resolver oportuna y diligentemente las consultas formuladas por LA CCI y solicitar los informes que considere necesarios. g) En general, supervisar todos los aspectos relacionados con el cumplimiento del contrato y desempeñar las demás funciones que correspondan a la naturaleza de la Supervisión. **La Supervisión a que se refiere esta cláusula será ejercida por el Supervisor, sin perjuicio del control y la vigilancia interna que con respecto al adecuado desarrollo de las actividades, la apropiada destinación de los recursos y la correcta ejecución del presente contrato, deberán ser ejercidas por las diferentes instancias de LA CCI.** **PARAGRAFO SEGUNDO:** El ejercicio de las funciones de Supervisión señaladas en precedencia, deberán adelantarse en concordancia con lo establecido en el Manual Interno de Supervisión de EL MINISTERIO de Agricultura y Desarrollo Rural. (Subrayado y resaltado fuera de texto)

Contratos de adhesión Categoría General y Categoría Mujeres Rurales, normas comunes:

“(...) **CLÁUSULA 8. OBLIGACIONES DE LOS GRUPOS DE FAMILIAS BENEFICIARIAS.** Además de las obligaciones y/o compromisos señalados en los Términos de Referencia de la convocatoria, los grupos de familias beneficiarias se obligan a:

*Entregar los productos aprobados por el CLEAR y exigidos por la UNC, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Negocio*

*Ejecutar todas y cada una de las actividades del Plan de Negocio presentado y aprobado ante el Comité Local de Evaluación y Asignación de Recursos -CLEAR.*

*Ejecutar e invertir con la mayor diligencia y cuidado, los recursos asignados por La Corporación, en la forma y términos aprobados por el CLEAR en la propuesta de Plan de Negocio.*

*Utilizar debidamente los recursos propios y los recibidos del Proyecto, así como vigilar su adecuado uso, cumpliendo estrictamente con las actividades y el presupuesto del Plan de Negocio aprobado.*

*14. Mantener en operación el Comité de Compras y el Comité de Seguimiento Participativo, entregando copia a la supervisión del contrato las actas de reunión e informes respectivos de cada comité, en la forma, términos y tiempo que éste lo requiera.*

*28. Comprometerse a adelantar todas las fases del Proyecto para la implementación de sus Planes de Negocio.*

*El incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones será motivo suficiente para que los supervisores de los contratos de adhesión soliciten la terminación anticipada de los mismos y la devolución de los recursos entregados por el Proyecto al grupo, sin perjuicio de que se adelanten las acciones legales que correspondan.*

*Mantener en operación el Comité de Compras y el Comité de Seguimiento Participativo, entregando copia a la supervisión del contrato las actas de reunión e informes respectivos de cada comité, en la forma, términos y tiempo que éste lo requiera.*

*CLÁUSULA 9. DURACIÓN Y EJECUCIÓN. El término de duración y ejecución del presente contrato de adhesión, será contado a partir de la aprobación de las garantías y hasta el 31 de diciembre de 2020 o hasta que se cumpla con el objeto contractual, lo que suceda primero. En todo caso, el presente contrato de adhesión, se podrá prorrogar y/o modificar, para lo cual se expedirá el documento modificatorio respectivo, en este evento, mediante la carta de aceptación de las condiciones y requisitos del contrato se acepta la prórroga del contrato en el evento que se requiera para finalizar el respectivo proyecto.*

*CLÁUSULA 10. GARANTÍA. El grupo de familias beneficiarias de los recursos de cofinanciación, se comprometen a constituir a favor de la Corporación Colombia Internacional, con NIT. 800.186.585 - 7, una garantía que ampare: (i) el buen manejo del anticipo, que consistirá en una póliza de seguro que debe cubrir el buen manejo del anticipo entregado en cuantía equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la de la vigencia del contrato de adhesión y 6 meses más, la cual podrá ser prorrogada o modificada de acuerdo con la duración del proyecto. (ii) de cumplimiento del contrato, que consistirá en una póliza de seguro que debe cubrir el cumplimiento en cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la de la vigencia del contrato de adhesión y 6 meses más, la cual podrá ser prorrogada o modificada de acuerdo con la duración del proyecto. Esta garantía deberá ser aprobada por parte de La Corporación.*

*Parágrafo Primero: En el amparo de Cumplimiento deberá figurar, como asegurado la Corporación Colombia Internacional – CCI y como beneficiario el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombia Internacional – CCI.*

*Parágrafo Segundo: El grupo beneficiario, debe mantener en todo momento de vigencia del contrato, la suficiencia de la garantía otorgada. En consecuencia, en el evento que el plazo de la ejecución y/o el valor se adicione, respectivamente, el grupo beneficiario deberá proceder a ampliar la vigencia de los amparos de la garantía como condición previa y necesaria para la ejecución del contrato y desembolso de los recursos de cofinanciación.*

*Cláusula 11. Régimen jurídico aplicable. El presente contrato se rige por normas de derecho privado, teniendo en cuenta su naturaleza y los fines que se persiguen con su celebración. Sin perjuicio de lo anterior, se le informa al grupo de familias beneficiarias que los recursos que se le asignan son recursos públicos sujetos de control y fiscalización y, están obligados a la suma diligencia en el manejo y ejecución de los mismos, so pena de las acciones legales previstas en la legislación colombiana o de incurrir en el delito de fraude a subvenciones establecido en el Código Penal.*

*Cláusula 13. Instancias de seguimiento del proyecto. El seguimiento al manejo presupuestal, técnico y financiero de las actividades programadas para la implementación de los planes de negocio, será realizado por las siguientes instancias:*

*“(...)4. La Unidad Nacional de Coordinación - UNC: tendrá como responsabilidad adelantar acciones de seguimiento y control al Proyecto y a las actividades que realizan los promotores y coordinadores territoriales, frente a la ejecución del Proyecto en región y de los recursos asignados a los grupos. (...)”*

*Clausula 14. Supervisión. Los coordinadores territoriales y promotores rurales contratados en las zonas y municipios a intervenir tienen la función legal de realizar la supervisión integral a los grupos que ejecutan recursos públicos asignados por la convocatoria. Realizarán una supervisión integral en las zonas de intervención de los contratos, para garantizar la correcta ejecución de las actividades y de los recursos asignados por el Proyecto de acuerdo con los Planes de Negocio aprobados, revisar informes de ejecución técnica y financiera y avalarlos con su firma. Esta revisión integral es necesaria para implementar los procesos de legalización y liquidación de los grupos.*

*Cláusula 15. Clausula Resolutoria. En el evento en que el grupo no ejecute los recursos y/o los invierta en actividades diferentes para el fin que se les entregó, operará la cláusula resolutoria, en virtud de la cual el grupo está en la obligación de*

*reintegrar el valor otorgado, sin perjuicio de indemnizar los perjuicios causados al Proyecto y/o a La Corporación, sin que sea obligatorio su declaración judicial.*

*Cláusula 16. Reintegro de los recursos asignados. En el evento en que opere la cláusula resolutoria y/o que la supervisión y/o la UNC detecten que el grupo de familias beneficiarias no están ejecutando los recursos o los están ejecutando para fines diferentes a los aprobados por el CLEAR, deberán reintegrar el valor asignado y transferido por la Corporación. En todo caso, el presente documento presta merito ejecutivo por contener una obligación clara, expresa y exigible, de acuerdo con el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 y, se harán exigibles al vencimiento del plazo pactado.*

*Cláusula 19. Terminación anticipada. El presente contrato podrá darse por terminado de manera anticipada: a) Por mutuo acuerdo entre las partes. b) Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones del presente contrato, previa solicitud de la supervisión del mismo, adjuntando el informe respectivo y el cruce de cuentas de los recursos ejecutados y aprobados a la fecha de la terminación anticipada. **En caso que el grupo deba reintegrar recursos que le fueron desembolsados y no se utilizaron o no se alcanzaron a ejecutar** o no fueron aprobados por la supervisión del contrato, el grupo de familias beneficiarias reconoce de manera clara y expresa que son dineros del Proyecto, que se obliga a devolver y son exigibles, sin necesidad de requerimiento, sino con el contrato de adhesión y el informe de la supervisión sobre el estado de cuenta del grupo de familias beneficiarias debidamente suscrita. c) Cuando el grupo de familias beneficiarias falte a la verdad u oculte información para acceder al aporte del Proyecto o no les dé correcto manejo e inversión a los recursos, sin perjuicio de las acciones penales del artículo 403 A del Código Penal por fraude a subvenciones.*

*Parágrafo. Se acuerda que, **configurada alguna de las mencionadas causales, se dará por terminado el apoyo de recursos y se aplicará la cláusula resolutoria, mediante la suscripción de la respectiva acta de terminación y liquidación, en la cual se dejará constancia de los hechos o circunstancias que motivaron la misma.*** (Negrilla fuera de texto).

*Cláusula 24. Documento de aceptación. La aceptación al contrato de adhesión compromete personal y legalmente, a todos y cada uno de los miembros integrantes del grupo no formal, quienes declaran que conocen y aceptan las condiciones y requisitos establecidos en el presente contrato.*

En cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato de Prestación de Servicios No. 20130286, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y la Corporación Colombia Internacional – CCI, cuyo objeto es: “**Prestar a EL MINISTERIO los servicios como operador encargado del manejo técnico y**

*administrativo para facilitar la ejecución y seguimiento del Proyecto: "Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad", financiado con recursos del Convenio de Financiación FIDA No. 871 – CO.*

La CCI en su condición de contratista suscribió el Contrato de Adhesión - Plan de Negocio MAG-FUN-2019-06-022 *"Asociación Campesina de Productores de Doña María - Fundación"*: sobre el cual se evidenció lo siguiente:

Dentro de la ejecución del citado contrato de adhesión se evidenció el incumplimiento por parte de la Asociación, soportado en el informe de la Coordinadora de la UT de la Sierra Nevada, mediante los siguientes documentos:

- Formato de visita de verificación previa del 27 de junio de 2019.
- Acta de visita con el fin de socializar el proceso de estructuración de Plan de negocio del 23 de julio de 2019.
- Acta de visita del proceso de estructuración del plan de negocio del 27 de julio de 2019.
- Récord de visita del 09 de diciembre de 2019.
- Récord de visita del 14 de enero de 2020.
- Récord de visita del 23 de enero de 2020.
- Acta de reunión del 18 de febrero de 2020.
- Notificaciones de solicitud de reintegro.
- Récord de visita del 17 de septiembre de 2020.
- 

En este informe de la UT se señala *"la consecuencia que podría derivarse para el contratista, sería la de hacer efectivo el cumplimiento de las garantías contractuales, la terminación y liquidación unilateral del contrato"*.

Mediante solicitud de fecha mayo 13 de 2020 el Coordinador Técnico de Territorio del Proyecto requiere al representante legal el reintegro del primer desembolso del proyecto, que corresponde al 60% por valor de \$24'000.000 a título de anticipo, de manera voluntaria o con la aplicación de la póliza que ampara el contrato de adhesión. Esto debido al incumplimiento confirmado por el Promotor Rural de acuerdo con los soportes del expediente.

Finalmente, se encuentra acta de visita de fecha septiembre 17 de 2020, suscrita por el promotor rural y por el representante legal de la asociación, donde se indica que el representante utilizó el recurso en la compra de un lote de veinte (20) bovinos por un valor de \$23.800.000 y solicitó un plazo de entre dos (2) a tres (3) meses para el reintegro de los recursos; sin embargo, a la fecha de la auditoría no ha sido efectivo el reembolso de estos dineros.

Así mismo, no existen evidencias de la reclamación ante la Compañía Aseguradora Solidaria referente a la póliza No. 380 – 45- 994000029860, constituida para garantizar el correcto manejo del anticipo y el cumplimiento del contrato.

Estas situaciones se presentan por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones encargadas a los supervisores, coordinadores y promotores de los contratos por parte del CCI y por la omisión en las funciones por parte de los funcionarios del MADR encargados de la supervisión del contrato 286 de 2013, quienes, no actuaron oportunamente y no adelantaron acciones tendientes a la protección de los recursos públicos.

Lo anterior genera además riesgos en la debida ejecución de los programas con cargo a estos recursos y en la percepción por parte de los beneficiarios de lo que debe ser una correcta ejecución de los mismos.

En suma, y como quiera que los hechos depuestos no conllevan a tener certeza sobre el daño patrimonial público, se solicitará la apertura de una Indagación Preliminar, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 39 de la Ley 610 del 2000.

### **Respuesta del MADR**

“(…)

1. *MAG-FUN-2019-06-022: El grupo ASOCIACION DE CAMPESINOS PRODUCTORES DE FUNDACION, representado por el Sr. ROQUE RAFAEL RADA BRIEBA, identificado con cédula 19.582.320, fue requerido por el proyecto para adelantar el trámite de incumplimiento. Teniendo en cuenta lo anterior, los soportes del incumplimiento fueron remitidos al operador para iniciar el trámite ante la aseguradora y se adjunta el soporte de radicado ante la aseguradora para adelantar el proceso (...)*

*(...) Por lo anterior, de manera atenta solicitamos se retiren las posibles incidencias fijadas para observación. (...)*”

### **Análisis de la respuesta**

En cuanto al contrato observado en la respuesta aportada, se puede establecer que: MAG-FUN-2019-06-022, si bien se indica del requerimiento realizado al representante de la asociación para la declaración de incumplimiento y del soporte de la reclamación ante la aseguradora de fecha abril 10 de 2021, en el momento se presenta la pérdida efectiva de recursos sin que estos hayan sido restituidos, razón por la cual se reitera el hallazgo con incidencia disciplinaria.

### **Conclusión:**

Según la respuesta no se ha efectuado el reintegro de los recursos, aunque se realizó requerimiento de reembolso al representante de la asociación y el reclamo ante la aseguradora para hacer efectivo la garantía de cumplimiento, razón por la cual se dará apertura de una Indagación Preliminar.

**Hallazgo No. 13. Ejecución de recursos contrato de adhesión – Plan de Negocio SCH-CDT-2020-042 “Carpintería Metálica de Condoto – CARMECON” (D.5) (IP.2)**

Constitución Política de Colombia 1991

*“(…) ARTICULO 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 “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 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

Ley 610 de 2000, artículo 39, Indagación preliminar.

*“Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.”*

Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.

*“(...) ARTÍCULO 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:*

*El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*“ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.*

*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*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 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario.

El Manual de Contratación, supervisión e interventoría V9 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establece que:

*Artículo 5.3. Prohibiciones a los supervisores e interventores.*

*“(...) Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo (...)”*

*Artículo 5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.*

*Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del Minagricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.*

*Por lo anterior, los supervisores e interventores del Minagricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.*

**Artículo 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.*

**5.7.5. Obligaciones de vigilancia respecto de los derivados**

*Las obligaciones en todos los componentes antes referenciados aplican en lo pertinente, respecto de los contratos, convenios y en general a toda relación contractual ejecutada por el Contratista, Cooperante o Coejecutor principal (derivada), en el marco de la ejecución del objeto pactado, y en este sentido, adicionalmente, corresponde al Supervisor, en forma especial realizar las siguientes actividades:*

- Solicitar informes periódicos al Contratista, Cooperante o Coejecutor sobre el avance en la ejecución de los contratos o convenios derivados y realizar una valoración de los mismos.*
- Informar al Director o Jefe responsable del proyecto misional de eventuales incumplimientos con ocasión de la ejecución de los contratos o convenios derivados, o al Ordenador del Gasto, cuando la supervisión esté en cabeza del Director o Jefe del área.*
- Allegar al expediente contractual copia de los contratos o convenios celebrados con terceros (derivados), así como los informes que se generen durante la ejecución de estos.*
- Solicitar al contratista, cooperante o coejecutor copia de las actas de liquidación de los contratos o convenios derivados de la ejecución del objeto principal, junto con las constancias de encontrarse a paz y salvo por concepto de las obligaciones con el Sistema de Salud y Seguridad Social Integral y Parafiscales.*
- Referenciar en el acto de liquidación del contrato principal la información relativa a la ejecución de los contratos o convenios derivados a que se refiere este numeral.*

*Contrato No. 286 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y la Corporación Colombia Internacional-CCI.*

*(...) CLÁUSULA DECIMA: OBLIGACIONES DE LA CCI. LA CCI se obliga para con el MINISTERIO a cumplir a cabalidad con todas las obligaciones adquiridas en la propuesta presentada y aprobada por EL MINISTERIO, especialmente con las*

*siguientes, las cuales fueron establecidas en los Términos de Referencia, que hacen parte del presente Contrato, así:*

*a) Administrar los recursos del proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales Confianza y Oportunidad”, con criterios de racionalidad y eficacia.*

*(...) e) Prestar apoyo administrativo, técnico y financiero a la Unidad Coordinadora Nacional del proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad” para el desarrollo de este, observando las directrices y procedimientos establecidos en el Convenio de Financiación FIDA No. 871- CO y en el Manual Operativo del Proyecto.*

*f) Celebrar las contrataciones a las que haya Lugar y que sean autorizadas por escrito por EL MINISTERIO, a través de la Dirección de la Unidad Nacional Coordinadora - UNC del Proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad”.*

*(... ) j) Presentar informes de ejecución financiera, dentro de los primeros cinco (5) días calendario de cada mes, al MINISTERIO, que incluyan: Copia de la consignación realizada al Tesoro General de la Nación de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos del Programa, si hay lugar a ello, Un informe sobre el estado de ejecución presupuestal del Contrato, precisando: Valor Total del Contrato, Valor recibido del MINISTERIO; monto de los compromisos contraídos por cada uno de los subcontratos suscritos en desarrollo del contrato; pagos efectuados; disponibilidad presupuestal; disponibilidad de fondos; recursos por recibir de El MINISTERIO; saldos por pagar de los contratos y convenios suscritos.*

*(...) k) Remitir oportunamente informes trimestrales del periodo y un informe final anual físico-financiero al Proyecto.*

*(...) l) Permitir y facilitar la práctica de las auditorías administrativas y financieras que en cualquier momento determine realizar el MINISTERIO, el FIDA o los entes de control, relacionadas con los recursos del contrato.*

*(...) m) Presentar cualquier tipo de información pertinente que sea solicitada por las diferentes Entidades de Control tanto Nacionales como Internacionales.*

*n) Restituir a la Dirección del Tesoro Nacional, de acuerdo con las disposiciones pertinentes, los recursos destinados para ejecución de los proyectos que no hayan sido cobrados y/o girados a las entidades ejecutoras.*

(...) q) *Elaborar el acta de liquidación de cada uno de los contratos o convenios celebrados en desarrollo de la ejecución del proyecto, “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad”.*

(...) r) *Las demás que surjan relacionadas con el objeto del Contrato de manejo técnico y administrativo.*

(...) **CLAUSULA DECIMO PRIMERA: SUPERVISIÓN.** EL MINISTERIO ejercerá la supervisión técnica y administrativa del presente Contrato, a través de la Dirección de Desarrollo Rural o su designado. **PARAGRAFO PRIMERO:** El ejercicio de la supervisión implica el cumplimiento de las siguientes funciones: a) Efectuar inspecciones y revisiones periódicas sobre la ejecución del contrato, con el fin de determinar si las actividades ejecutadas por LA CCI, en desarrollo del mismo, corresponden con el objeto y las obligaciones estipuladas y aprobar los desembolsos o pagos a los que hacen referencia en la Cláusula Sexta del presente contrato. b) Analizar y conceptuar sobre la viabilidad de la suspensión de la ejecución del contrato. c) Elaborar los informes de avance sobre la ejecución del respectivo contrato, como soporte para efectuar los desembolsos correspondientes. e) Elaborar el Acta de liquidación final del contrato, dentro de los términos estipulados, y remitirla a la Secretaría General para su revisión y posterior firma de las partes. f) Resolver oportuna y diligentemente las consultas formuladas por LA CCI y solicitar los informes que considere necesarios. g) En general, supervisar todos los aspectos relacionados con el cumplimiento del contrato y desempeñar las demás funciones que correspondan a la naturaleza de la Supervisión. **La Supervisión a que se refiere esta cláusula será ejercida por el Supervisor, sin perjuicio del control y la vigilancia interna que, con respecto al adecuado desarrollo de las actividades, la apropiada destinación de los recursos y la correcta ejecución del presente contrato, deberán ser ejercidas por las diferentes instancias de LA CCI.** **PARAGRAFO SEGUNDO:** El ejercicio de las funciones de Supervisión señaladas en precedencia, deberán adelantarse en concordancia con lo establecido en el Manual Interno de Supervisión de EL MINISTERIO de Agricultura y Desarrollo Rural. (Subrayado y resaltado fuera de texto)

*Contratos de adhesión Categoría General y Categoría Mujeres Rurales, normas comunes:*

**“(...) CLÁUSULA 8. OBLIGACIONES DE LOS GRUPOS DE FAMILIAS BENEFICIARIAS.** Además de las obligaciones y/o compromisos señalados en los Términos de Referencia de la convocatoria, los grupos de familias beneficiarias se obligan a:

*Entregar los productos aprobados por el CLEAR y exigidos por la UNC, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Negocio*

*Ejecutar todas y cada una de las actividades del Plan de Negocio presentado y aprobado ante el Comité Local de Evaluación y Asignación de Recursos -CLEAR.*

*Ejecutar e invertir con la mayor diligencia y cuidado, los recursos asignados por La Corporación, en la forma y términos aprobados por el CLEAR en la propuesta de Plan de Negocio.*

*Utilizar debidamente los recursos propios y los recibidos del Proyecto, así como vigilar su adecuado uso, cumpliendo estrictamente con las actividades y el presupuesto del Plan de Negocio aprobado.*

*14. Mantener en operación el Comité de Compras y el Comité de Seguimiento Participativo, entregando copia a la supervisión del contrato las actas de reunión e informes respectivos de cada comité, en la forma, términos y tiempo que éste lo requiera.*

*28. Comprometerse a adelantar todas las fases del Proyecto para la implementación de sus Planes de Negocio.*

*El incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones será motivo suficiente para que los supervisores de los contratos de adhesión soliciten la terminación anticipada de los mismos y la devolución de los recursos entregados por el Proyecto al grupo, sin perjuicio de que se adelanten las acciones legales que correspondan.*

*Mantener en operación el Comité de Compras y el Comité de Seguimiento Participativo, entregando copia a la supervisión del contrato las actas de reunión e informes respectivos de cada comité, en la forma, términos y tiempo que éste lo requiera.*

**CLÁUSULA 9. DURACIÓN Y EJECUCIÓN.** *El término de duración y ejecución del presente contrato de adhesión, será contado a partir de la aprobación de las garantías y hasta el 31 de diciembre de 2020 o hasta que se cumpla con el objeto contractual, lo que suceda primero. En todo caso, el presente contrato de adhesión, se podrá prorrogar y/o modificar, para lo cual se expedirá el documento modificatorio respectivo, en este evento, mediante la carta de aceptación de las condiciones y requisitos del contrato se acepta la prórroga del contrato en el evento que se requiera para finalizar el respectivo proyecto.*

**CLÁUSULA 10. GARANTÍA.** *El grupo de familias beneficiarias de los recursos de cofinanciación, se comprometen a constituir a favor de la Corporación Colombia Internacional, con NIT. 800.186.585 - 7, una garantía que ampare: (i) el buen manejo del anticipo, que consistirá en una póliza de seguro que debe cubrir el buen manejo del anticipo entregado en cuantía equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la de la vigencia del contrato de adhesión y 6 meses más, la cual podrá ser prorrogada o modificada de acuerdo con la duración del proyecto. (ii) de cumplimiento del contrato, que consistirá en una póliza*

*de seguro que debe cubrir el cumplimiento en cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la de la vigencia del contrato de adhesión y 6 meses más, la cual podrá ser prorrogada o modificada de acuerdo con la duración del proyecto. Esta garantía deberá ser aprobada por parte de La Corporación.*

*Parágrafo Primero: En el amparo de Cumplimiento deberá figurar, como asegurado la Corporación Colombia Internacional – CCI y como beneficiario el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombia Internacional – CCI.*

*Parágrafo Segundo: El grupo beneficiario, debe mantener en todo momento de vigencia del contrato, la suficiencia de la garantía otorgada. En consecuencia, en el evento que el plazo de la ejecución y/o el valor se adicione, respectivamente, el grupo beneficiario deberá proceder a ampliar la vigencia de los amparos de la garantía como condición previa y necesaria para la ejecución del contrato y desembolso de los recursos de cofinanciación.*

*Cláusula 11. Régimen jurídico aplicable. El presente contrato se rige por normas de derecho privado, teniendo en cuenta su naturaleza y los fines que se persiguen con su celebración. Sin perjuicio de lo anterior, se le informa al grupo de familias beneficiarias que los recursos que se le asignan son recursos públicos sujetos de control y fiscalización y, están obligados a la suma diligencia en el manejo y ejecución de los mismos, so pena de las acciones legales previstas en la legislación colombiana o de incurrir en el delito de fraude a subvenciones establecido en el Código Penal.*

*Cláusula 13. Instancias de seguimiento del proyecto. El seguimiento al manejo presupuestal, técnico y financiero de las actividades programadas para la implementación de los planes de negocio, será realizado por las siguientes instancias:*

*“(...)4. La Unidad Nacional de Coordinación - UNC: tendrá como responsabilidad adelantar acciones de seguimiento y control al Proyecto y a las actividades que realizan los promotores y coordinadores territoriales, frente a la ejecución del Proyecto en región y de los recursos asignados a los grupos. (...)”*

*Clausula 14. Supervisión. Los coordinadores territoriales y promotores rurales contratados en las zonas y municipios a intervenir tienen la función legal de realizar la supervisión integral a los grupos que ejecutan recursos públicos asignados por la convocatoria. Realizarán una supervisión integral en las zonas de intervención de los contratos, para garantizar la correcta ejecución de las actividades y de los recursos asignados por el Proyecto de acuerdo con los Planes de Negocio aprobados, revisar informes de ejecución técnica y financiera y avalarlos con su*

*firma. Esta revisión integral es necesaria para implementar los procesos de legalización y liquidación de los grupos.*

*Cláusula 15. Clausula Resolutoria. En el evento en que el grupo no ejecute los recursos y/o los invierta en actividades diferentes para el fin que se les entregó, operará la cláusula resolutoria, en virtud de la cual el grupo está en la obligación de reintegrar el valor otorgado, sin perjuicio de indemnizar los perjuicios causados al Proyecto y/o a La Corporación, sin que sea obligatorio su declaración judicial.*

*Cláusula 16. Reintegro de los recursos asignados. En el evento en que opere la cláusula resolutoria y/o que la supervisión y/o la UNC detecten que el grupo de familias beneficiarias no están ejecutando los recursos o los están ejecutando para fines diferentes a los aprobados por el CLEAR, deberán reintegrar el valor asignado y transferido por la Corporación. En todo caso, el presente documento presta merito ejecutivo por contener una obligación clara, expresa y exigible, de acuerdo con el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 y, se harán exigibles al vencimiento del plazo pactado.*

*Cláusula 19. Terminación anticipada. El presente contrato podrá darse por terminado de manera anticipada: a) Por mutuo acuerdo entre las partes. b) Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones del presente contrato, previa solicitud de la supervisión del mismo, adjuntando el informe respectivo y el cruce de cuentas de los recursos ejecutados y aprobados a la fecha de la terminación anticipada. **En caso que el grupo deba reintegrar recursos que le fueron desembolsados y no se utilizaron o no se alcanzaron a ejecutar** o no fueron aprobados por la supervisión del contrato, el grupo de familias beneficiarias reconoce de manera clara y expresa que son dineros del Proyecto, que se obliga a devolver y son exigibles, sin necesidad de requerimiento, sino con el contrato de adhesión y el informe de la supervisión sobre el estado de cuenta del grupo de familias beneficiarias debidamente suscrita. c) Cuando el grupo de familias beneficiarias falte a la verdad u oculte información para acceder al aporte del Proyecto o no les dé correcto manejo e inversión a los recursos, sin perjuicio de las acciones penales del artículo 403 A del Código Penal por fraude a subvenciones.*

*Parágrafo. Se acuerda que, **configurada alguna de las mencionadas causales, se dará por terminado el apoyo de recursos y se aplicará la cláusula resolutoria, mediante la suscripción de la respectiva acta de terminación y liquidación, en la cual se dejará constancia de los hechos o circunstancias que motivaron la misma.** (Negrilla fuera de texto).*

*Cláusula 24. Documento de aceptación. La aceptación al contrato de adhesión compromete personal y legalmente, a todos y cada uno de los miembros integrantes*

*del grupo no formal, quienes declaran que conocen y aceptan las condiciones y requisitos establecidos en el presente contrato.*

En cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato de Prestación de Servicios No. 20130286, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y la Corporación Colombia Internacional – CCI, cuyo objeto es: *Prestar a EL MINISTERIO los servicios como operador encargado del manejo técnico y administrativo para facilitar la ejecución y seguimiento del Proyecto: "Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad"*, financiado con recursos del Convenio de Financiación FIDA No. 871 – CO.

La CCI en su condición de contratista suscribió el contrato de adhesión - Plan de Negocio SCH-CDT-2020-042 *"Carpintería Metálica de Condoto – Carnecon"*: sobre el cual se evidenció lo siguiente:

Se encuentra comunicación de fecha octubre 19 de 2021 suscrita por el Promotor Técnico Productivo y dirigida al Coordinador Técnico de Territorios donde se solicita la terminación y liquidación anticipada del contrato de adhesión, indicando que:

*"(...) En consideración, nos permitimos indicar que, de acuerdo con el ejercicio de la supervisión efectuada, a la fecha el grupo no cuenta con la disponibilidad para el cumplimiento efectivo de las obligaciones citadas, por motivos ajenos a la voluntad, tales como:*

- 1. Su estructura organizacional se encuentra afectada por el desplazamiento de aproximadamente el 30% de sus integrantes.*
- 2. Carencia de recursos económicos para cumplimiento de la segunda contrapartida.*
- 3. No cumple las instrucciones dadas por el supervisor.*
- 4. Donde se encuentra la unidad productiva no cumple con lo requerido para la realización de las actividades. (...)"*

En la citada comunicación se informa que el representante legal realizó la compra de equipos como taladros, pulidoras, soldador, uniformes, extintores y materiales de seguridad entre otros, sin autorización del supervisor y sin tener en cuenta las exigencias del proyecto. Adicionalmente estos no están siendo utilizados para los fines del plan del negocio, por lo que se solicita el reembolso de los recursos.

Estas situaciones se observan en los récords de visita del Promotor Rural de fecha julio 14 y agosto 10 de 2021 donde señalan que: *"El grupo no está funcionando y los comités no realizan sus funciones", "Los elementos adquiridos están almacenados en la casa del representante del grupo", "se le recomienda al representante que no siga realizando compras arbitrariamente", "los equipos*

*comprados reposan en la vivienda del representante del grupo y estos no están siendo utilizados por los miembros del grupo”, “Por tanto incumplimiento del grupo se pactó realizar una liquidación anticipada” y “Ubicar en la unidad productiva todos los equipos comprados y dar participación a los miembros”.*

Así las cosas, se establece claramente que además de la compra, no hubo ejecución de las demás actividades del plan de negocio, contraviniendo lo dispuesto en los numerales 2, 8, 9, 14 y 28 de la cláusula octava del contrato de adhesión dando lugar a aplicar lo establecido en el numeral 40 de la misma cláusula: *“El incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones será motivo suficiente para que los supervisores de los contratos de adhesión soliciten la terminación anticipada de los mismos y la devolución de los recursos entregados por el Proyecto al grupo, sin perjuicio de que se adelanten las acciones legales que correspondan”.*

No hay evidencia de gestiones tendientes a hacer efectiva la póliza No. 380 - 45-994000034351 expedida por la Aseguradora Solidaria; constituida para garantizar el correcto manejo del anticipo y el cumplimiento del contrato de adhesión.

Estas situaciones se presentan por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones encargadas a los supervisores, coordinadores y promotores de los contratos por parte de CCI y por la omisión en las funciones por parte de los funcionarios del MADR encargados de la supervisión del contrato 286 de 2013, quienes, no actuaron oportunamente y no adelantaron acciones tendientes a la protección de los recursos públicos.

Lo anterior genera además riesgos en la debida ejecución de los programas con cargo a estos recursos y en la percepción por parte de los beneficiarios de lo que debe ser una correcta ejecución de los mismos.

En suma, y como quiera que los hechos depuestos no conllevan a tener certeza sobre el daño patrimonial público, se solicitará la apertura de una Indagación Preliminar, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 39 de la Ley 610 del 2000.

### **Respuesta del MADR**

“(…)

3. SCH-CDT-2020-042: *El grupo ASOCIACION CARPINTERIA METALICA DE CONDOTO, identificado con NIT 901471389-8 conto con una terminación anticipada del contrato, por motivos de dificultad de poder continuar con la ejecución por parte del Proyecto, para lo cual remitimos la información del grupo donde se evidencia la correcta ejecución de los recursos de cofinanciación del 60%, motivo por el cual no hubo necesidad de hacer efectiva la póliza No. 380 – 45 – 994000034351 (...)*

*(...) Por lo anterior, de manera atenta solicitamos se retiren las posibles incidencias fijadas para observación. (...)*

### **Análisis de la respuesta**

En cuanto al contrato, se observa, que la entidad, aporta copia de los documentos ya conocidos por el ente de control, donde indica que hubo una correcta ejecución de los recursos de cofinanciación del primer desembolso; sin embargo, no hay material probatorio de las actividades adelantadas en el plan de negocios frente a la compra de equipos, por lo que se configura hallazgo con incidencia disciplinaria.

### **Conclusión:**

Los soportes anexos a la respuesta habían sido analizados por el ente de control en su oportunidad y no dan claridad de la ejecución de los recursos correspondientes al 60%. Razón por la cual se solicitará la apertura de una Indagación Preliminar.

### **Hallazgo No. 14. Ejecución de recursos contrato de adhesión - Plan de Negocio MM-TLV-2020-011 “Asociación de Mujeres Emprendedoras Municipio de Toluvié” (D.6) (IP.3)**

Constitución Política de Colombia 1991

*“(...) ARTICULO 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. 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 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

Ley 610 de 2000, artículo 39, Indagación preliminar.

*“Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.”*

Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.

*“(…) ARTÍCULO 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:*

*El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*“ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual.*

*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*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 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario

El Manual de Contratación, supervisión e interventoría V9 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establece que:

*Artículo 5.3. Prohibiciones a los supervisores e interventores.*

*“(…) Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo (…)”*

*Artículo 5.5. Responsabilidad de los supervisores e interventores.*

*Los supervisores (servidores públicos) e interventores (contratistas) del Minagricultura, que intervengan durante el proceso contractual, es decir desde la planeación del contrato y/o convenio hasta el cierre con el vencimiento de las garantías, de acuerdo con el contenido de la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Anticorrupción, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que comentan en el ejercicio de sus funciones en atención a sus acciones y omisiones.*

*Por lo anterior, los supervisores e interventores del Minagricultura deben respetar los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución de lo pactado y velar por la protección de los derechos de la entidad y de los contratistas.*

*Artículo 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.*

*5.7.5. Obligaciones de vigilancia respecto de los derivados*

*Las obligaciones en todos los componentes antes referenciados aplican en lo pertinente, respecto de los contratos, convenios y en general a toda relación contractual ejecutada por el Contratista, Cooperante o Coejecutor principal (derivada), en el marco de la ejecución del objeto pactado, y en este sentido, adicionalmente, corresponde al Supervisor, en forma especial realizar las siguientes actividades:*

- Solicitar informes periódicos al Contratista, Cooperante o Coejecutor sobre el avance en la ejecución de los contratos o convenios derivados y realizar una valoración de los mismos.*
- Informar al Director o Jefe responsable del proyecto misional de eventuales incumplimientos con ocasión de la ejecución de los contratos o convenios derivados, o al Ordenador del Gasto, cuando la supervisión esté en cabeza del Director o Jefe del área.*
- Allegar al expediente contractual copia de los contratos o convenios celebrados con terceros (derivados), así como los informes que se generen durante la ejecución de estos.*
- Solicitar al contratista, cooperante o coejecutor copia de las actas de liquidación de los contratos o convenios derivados de la ejecución del objeto principal, junto con las constancias de encontrarse a paz y salvo por concepto*

*de las obligaciones con el Sistema de Salud y Seguridad Social Integral y Parafiscales.*

- *Referenciar en el acto de liquidación del contrato principal la información relativa a la ejecución de los contratos o convenios derivados a que se refiere este numeral.*

*Contrato No. 286 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y la Corporación Colombia Internacional-CCI.*

*(...) CLÁUSULA DECIMA: OBLIGACIONES DE LA CCI. LA CCI se obliga para con el MINISTERIO a cumplir a cabalidad con todas las obligaciones adquiridas en la propuesta presentada y aprobada por EL MINISTERIO, especialmente con las siguientes, las cuales fueron establecidas en los Términos de Referencia, que hacen parte del presente Contrato, así:*

*a) Administrar los recursos del proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales Confianza y Oportunidad”, con criterios de racionalidad y eficacia.*

*(...) e) Prestar apoyo administrativo, técnico y financiero a la Unidad Coordinadora Nacional del proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad” para el desarrollo de este, observando las directrices y procedimientos establecidos en el Convenio de Financiación FIDA No. 871- CO y en el Manual Operativo del Proyecto.*

*f) Celebrar las contrataciones a las que haya Lugar y que sean autorizadas por escrito por EL MINISTERIO, a través de la Dirección de la Unidad Nacional Coordinadora - UNC del Proyecto “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad”.*

*(... )j) Presentar informes de ejecución financiera, dentro de los primeros cinco (5) días calendario de cada mes, al MINISTERIO, que incluyan: Copia de la consignación realizada al Tesoro General de la Nación de los rendimientos financieros obtenidos por los recursos del Programa, si hay lugar a ello, Un informe sobre el estado de ejecución presupuestal del Contrato, precisando: Valor Total del Contrato, Valor recibido del MINISTERIO; monto de los compromisos contraídos por cada uno de los subcontratos suscritos en desarrollo del contrato; pagos efectuados; disponibilidad presupuestal; disponibilidad de fondos; recursos por recibir de El MINISTERIO; saldos por pagar de los contratos y convenios suscritos.*

*(...) k) Remitir oportunamente informes trimestrales del periodo y un informe final anual físico-financiero al Proyecto.*

(...) l) Permitir y facilitar la práctica de las auditorías administrativas y financieras que en cualquier momento determine realizar el MINISTERIO, el FIDA o los entes de control, relacionadas con los recursos del contrato.

(...) m) Presentar cualquier tipo de información pertinente que sea solicitada por las diferentes Entidades de Control tanto Nacionales como Internacionales.

n) Restituir a la Dirección del Tesoro Nacional, de acuerdo con las disposiciones pertinentes, los recursos destinados para ejecución de los proyectos que no hayan sido cobrados y/o girados a las entidades ejecutoras.

(...) q) Elaborar el acta de liquidación de cada uno de los contratos o convenios celebrados en desarrollo de la ejecución del proyecto, "Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad".

(...) r) Las demás que surjan relacionadas con el objeto del Contrato de manejo técnico y administrativo.

(...) **CLAUSULA DECIMO PRIMERA: SUPERVISIÓN.** EL MINISTERIO ejercerá la supervisión técnica y administrativa del presente Contrato, a través de la Dirección de Desarrollo Rural o su designado. **PARAGRAFO PRIMERO:** El ejercicio de la supervisión implica el cumplimiento de las siguientes funciones: a) Efectuar inspecciones y revisiones periódicas sobre la ejecución del contrato, con el fin de determinar si las actividades ejecutadas por LA CCI, en desarrollo del mismo, corresponden con el objeto y las obligaciones estipuladas y aprobar los desembolsos o pagos a los que hacen referencia en la Cláusula Sexta del presente contrato. b) Analizar y conceptuar sobre la viabilidad de la suspensión de la ejecución del contrato. c) Elaborar los informes de avance sobre la ejecución del respectivo contrato, como soporte para efectuar los desembolsos correspondientes. ....e) Elaborar el Acta de liquidación final del contrato, dentro de los términos estipulados, y remitirla a la Secretaría General para su revisión y posterior firma de las partes. f) Resolver oportuna y diligentemente las consultas formuladas por LA CCI y solicitar los informes que considere necesarios. g) En general, supervisar todos los aspectos relacionados con el cumplimiento del contrato y desempeñar las demás funciones que correspondan a la naturaleza de la Supervisión. **La Supervisión a que se refiere esta cláusula será ejercida por el Supervisor, sin perjuicio del control y la vigilancia interna que con respecto al adecuado desarrollo de las actividades, la apropiada destinación de los recursos y la correcta ejecución del presente contrato, deberán ser ejercidas por las diferentes instancias de LA CCI.** **PARAGRAFO SEGUNDO:** El ejercicio de las funciones de Supervisión señaladas en precedencia, deberán adelantarse en concordancia con lo establecido en el Manual Interno de Supervisión de EL

*MINISTERIO de Agricultura y Desarrollo Rural. (Subrayado y resaltado fuera de texto)*

*Contratos de adhesión Categoría General y Categoría Mujeres Rurales, normas comunes:*

*“(…) CLÁUSULA 8. OBLIGACIONES DE LOS GRUPOS DE FAMILIAS BENEFICIARIAS. Además de las obligaciones y/o compromisos señalados en los Términos de Referencia de la convocatoria, los grupos de familias beneficiarias se obligan a:*

*Entregar los productos aprobados por el CLEAR y exigidos por la UNC, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Negocio*

*Ejecutar todas y cada una de las actividades del Plan de Negocio presentado y aprobado ante el Comité Local de Evaluación y Asignación de Recursos -CLEAR.*

*Ejecutar e invertir con la mayor diligencia y cuidado, los recursos asignados por La Corporación, en la forma y términos aprobados por el CLEAR en la propuesta de Plan de Negocio.*

*Utilizar debidamente los recursos propios y los recibidos del Proyecto, así como vigilar su adecuado uso, cumpliendo estrictamente con las actividades y el presupuesto del Plan de Negocio aprobado.*

*14. Mantener en operación el Comité de Compras y el Comité de Seguimiento Participativo, entregando copia a la supervisión del contrato las actas de reunión e informes respectivos de cada comité, en la forma, términos y tiempo que éste lo requiera.*

*28. Comprometerse a adelantar todas las fases del Proyecto para la implementación de sus Planes de Negocio.*

*El incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones será motivo suficiente para que los supervisores de los contratos de adhesión soliciten la terminación anticipada de los mismos y la devolución de los recursos entregados por el Proyecto al grupo, sin perjuicio de que se adelanten las acciones legales que correspondan.*

*Mantener en operación el Comité de Compras y el Comité de Seguimiento Participativo, entregando copia a la supervisión del contrato las actas de reunión e informes respectivos de cada comité, en la forma, términos y tiempo que éste lo requiera.*

*CLÁUSULA 9. DURACIÓN Y EJECUCIÓN. El término de duración y ejecución del presente contrato de adhesión, será contado a partir de la aprobación de las garantías y hasta el 31 de diciembre de 2020 o hasta que se cumpla con el objeto contractual, lo que suceda primero. En todo caso, el presente contrato de adhesión, se podrá prorrogar y/o modificar, para lo cual se expedirá el documento modificatorio respectivo, en este evento, mediante la carta de aceptación de las condiciones y*

*requisitos del contrato se acepta la prórroga del contrato en el evento que se requiera para finalizar el respectivo proyecto.*

*CLÁUSULA 10. GARANTÍA. El grupo de familias beneficiarias de los recursos de cofinanciación, se comprometen a constituir a favor de la Corporación Colombia Internacional, con NIT. 800.186.585 - 7, una garantía que ampare: (i) el buen manejo del anticipo, que consistirá en una póliza de seguro que debe cubrir el buen manejo del anticipo entregado en cuantía equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la de la vigencia del contrato de adhesión y 6 meses más, la cual podrá ser prorrogada o modificada de acuerdo con la duración del proyecto. (ii) de cumplimiento del contrato, que consistirá en una póliza de seguro que debe cubrir el cumplimiento en cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, con una vigencia igual a la de la vigencia del contrato de adhesión y 6 meses más, la cual podrá ser prorrogada o modificada de acuerdo con la duración del proyecto. Esta garantía deberá ser aprobada por parte de La Corporación.*

*Parágrafo Primero: En el amparo de Cumplimiento deberá figurar, como asegurado la Corporación Colombia Internacional – CCI y como beneficiario el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Colombia Internacional – CCI.*

*Parágrafo Segundo: El grupo beneficiario, debe mantener en todo momento de vigencia del contrato, la suficiencia de la garantía otorgada. En consecuencia, en el evento que el plazo de la ejecución y/o el valor se adicione, respectivamente, el grupo beneficiario deberá proceder a ampliar la vigencia de los amparos de la garantía como condición previa y necesaria para la ejecución del contrato y desembolso de los recursos de cofinanciación.*

*Cláusula 11. Régimen jurídico aplicable. El presente contrato se rige por normas de derecho privado, teniendo en cuenta su naturaleza y los fines que se persiguen con su celebración. Sin perjuicio de lo anterior, se le informa al grupo de familias beneficiarias que los recursos que se le asignan son recursos públicos sujetos de control y fiscalización y, están obligados a la suma diligencia en el manejo y ejecución de los mismos, so pena de las acciones legales previstas en la legislación colombiana o de incurrir en el delito de fraude a subvenciones establecido en el Código Penal.*

*Cláusula 13. Instancias de seguimiento del proyecto. El seguimiento al manejo presupuestal, técnico y financiero de las actividades programadas para la implementación de los planes de negocio, será realizado por las siguientes instancias:*

*“(...)4. La Unidad Nacional de Coordinación - UNC: tendrá como responsabilidad adelantar acciones de seguimiento y control al Proyecto y a las actividades que*

*realizan los promotores y coordinadores territoriales, frente a la ejecución del Proyecto en región y de los recursos asignados a los grupos. (...)*

*Clausula 14. Supervisión. Los coordinadores territoriales y promotores rurales contratados en las zonas y municipios a intervenir tienen la función legal de realizar la supervisión integral a los grupos que ejecutan recursos públicos asignados por la convocatoria. Realizarán una supervisión integral en las zonas de intervención de los contratos, para garantizar la correcta ejecución de las actividades y de los recursos asignados por el Proyecto de acuerdo con los Planes de Negocio aprobados, revisar informes de ejecución técnica y financiera y avalarlos con su firma. Esta revisión integral es necesaria para implementar los procesos de legalización y liquidación de los grupos.*

*Cláusula 15. Clausula Resolutoria. En el evento en que el grupo no ejecute los recursos y/o los invierta en actividades diferentes para el fin que se les entregó, operará la cláusula resolutoria, en virtud de la cual el grupo está en la obligación de reintegrar el valor otorgado, sin perjuicio de indemnizar los perjuicios causados al Proyecto y/o a La Corporación, sin que sea obligatorio su declaración judicial.*

*Cláusula 16. Reintegro de los recursos asignados. En el evento en que opere la cláusula resolutoria y/o que la supervisión y/o la UNC detecten que el grupo de familias beneficiarias no están ejecutando los recursos o los están ejecutando para fines diferentes a los aprobados por el CLEAR, deberán reintegrar el valor asignado y transferido por la Corporación. En todo caso, el presente documento presta mérito ejecutivo por contener una obligación clara, expresa y exigible, de acuerdo con el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 y, se harán exigibles al vencimiento del plazo pactado.*

*Cláusula 19. Terminación anticipada. El presente contrato podrá darse por terminado de manera anticipada: a) Por mutuo acuerdo entre las partes. b) Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones del presente contrato, previa solicitud de la supervisión del mismo, adjuntando el informe respectivo y el cruce de cuentas de los recursos ejecutados y aprobados a la fecha de la terminación anticipada. **En caso que el grupo deba reintegrar recursos que le fueron desembolsados y no se utilizaron o no se alcanzaron a ejecutar** o no fueron aprobados por la supervisión del contrato, el grupo de familias beneficiarias reconoce de manera clara y expresa que son dineros del Proyecto, que se obliga a devolver y son exigibles, sin necesidad de requerimiento, sino con el contrato de adhesión y el informe de la supervisión sobre el estado de cuenta del grupo de familias beneficiarias debidamente suscrita. c) Cuando el grupo de familias beneficiarias falte a la verdad u oculte información para acceder al aporte del Proyecto o no les dé correcto manejo e inversión a los recursos, sin perjuicio de las acciones penales del artículo 403 A del Código Penal por fraude a subvenciones.*

**Parágrafo. Se acuerda que, configurada alguna de las mencionadas causales, se dará por terminado el apoyo de recursos y se aplicará la cláusula resolutoria, mediante la suscripción de la respectiva acta de terminación y liquidación, en la cual se dejará constancia de los hechos o circunstancias que motivaron la misma. (Negrilla fuera de texto).**

*Cláusula 24. Documento de aceptación. La aceptación al contrato de adhesión compromete personal y legalmente, a todos y cada uno de los miembros integrantes del grupo no formal, quienes declaran que conocen y aceptan las condiciones y requisitos establecidos en el presente contrato.*

En cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato de Prestación de Servicios No. 20130286, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y la Corporación Colombia Internacional – CCI, cuyo objeto es: *Prestar a EL MINISTERIO los servicios como operador encargado del manejo técnico y administrativo para facilitar la ejecución y seguimiento del Proyecto: "Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad"*, financiado con recursos del Convenio de Financiación FIDA No. 871 – CO.

La CCI en su condición de contratista suscribió el contrato de adhesión - plan de negocio MM-TLV-2020-011 *"Asociación de mujeres emprendedoras municipio de Toluviejo"*: sobre el cual se evidenció lo siguiente:

Se encuentra informe de legalización correspondiente al primer desembolso por acta del Comité Local de Evaluación y Asignación de Recursos – CLEAR, Contraloría Social donde se da el aval para realizar el segundo desembolso.

Sin embargo, en la carpeta de documentación no se encuentra documento alguno correspondiente a la ejecución, seguimiento y legalización del segundo desembolso, a pesar de haber requerido en visita fiscal a la entidad completar la información inicialmente aportada.

De acuerdo con lo anterior, no hay evidencia del reintegro de los recursos ni de gestiones tendientes a ello, así como no se advierten acciones para hacer efectiva la póliza No. 380 – 45 – 994000034972 expedida por la Aseguradora Solidaria, constituida para garantizar el correcto manejo del anticipo y el cumplimiento del contrato.

Esta situación se presenta por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones encargadas a los supervisores, coordinadores y promotores de los contratos por parte del CCI y por la omisión en las funciones por parte de los funcionarios del MADR encargados de la supervisión del contrato 286 de 2013, quienes, no actuaron

oportunamente y no adelantaron acciones tendientes a la protección de los recursos públicos.

Lo anterior genera riesgos en la debida ejecución de los programas con cargo a estos recursos y en la percepción por parte de los beneficiarios de lo que debe ser una correcta ejecución de los mismos.

De lo anterior, y como quiera que los hechos depuestos no conllevan a tener certeza sobre el daño patrimonial público, se solicitará la apertura de una Indagación Preliminar, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 39 de la Ley 610 del 2000.

### **Respuesta del MADR**

*Contrato: MM-TLV-2020-011: Suscrito con el grupo ASOCIACION DE MUJERES EMPRENDEDORAS MUNICIPIO DE TOLUVIEJO, identificado con NIT 901467212-8 no fue requerido para proceso de incumplimiento, debido a que se adelantó una terminación anticipada del contrato de adhesión, razón por la que no se solicitó el desembolso del 40% de los recursos restantes. En tal sentido, no fue necesario hacer efectiva la reclamación de la póliza No. 380 - 45- 994000034972.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, no se debían generar soportes de legalización del segundo desembolso debido a que éste no fue surtido con el grupo a raíz de la terminación anticipada.*

*Por lo anterior, de manera atenta solicitamos se retiren las posibles incidencias fijadas para observación. (...)"*

### **Análisis de la respuesta**

En cuanto al contrato: MM-TLV-2020-011, la entidad indica que se realizó terminación anticipada del contrato de adhesión, razón por la que no se solicitó el segundo desembolso. Sin embargo, no aportan documento alguno que soporte su afirmación y controvierta la aprobación del CLEAR para el segundo desembolso, por lo que se configura el hallazgo con incidencia disciplinaria.

### **Conclusión:**

Los soportes anexos no dan claridad sobre la aprobación del segundo desembolso aprobados por el CLEAR. Razón por la cual, se solicitará la apertura de una Indagación Preliminar.

**Hallazgo No. 15. Cobertura y aprobación de pólizas de contratos de prestación de servicios y de encargo fiduciario.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“(…) ARTICULO 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 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

*“Artículo 3. Principios:*

*(…)*

*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 489 de 1998 Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre 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 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”*

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 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.*

*No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.*

*Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”*

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario.

Manual de Contratación, supervisión e interventoría V9 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural.

*“(...)4.7.3. Requisitos de Ejecución del Contrato. Para la ejecución se requerirá la expedición del respectivo registro presupuestal, la aprobación de la garantía por parte del Grupo de contratación, adicionalmente para los contratos de prestación de servicios que la entidad suscriba con personas naturales, se deberá acreditar la cobertura efectiva de la ARL.*

*Una vez cumplidos los anteriores requisitos, el Grupo de Contratación comunicará al supervisor designado para el efecto. Cuando se pacte contractualmente la suscripción del acta de inicio, ésta se debe elaborar y suscribir por parte del supervisor o interventor y el contratista o cooperante, previo cumplimiento. (...)”*

En la revisión documental realizada a la muestra contractual correspondiente a contratos de prestación de servicios suscritos en el marco del “Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas” respecto de las pólizas aportadas por los contratistas para amparar el contrato, se evidenciaron las siguientes situaciones:

**Tabla 18. Estado de pólizas contratos de prestación de servicios**

| Contrato          | Inicio ejecución                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | No. de póliza   | Fecha de expedición de la póliza | Fecha aprobación de póliza                                            | Inicio Vigencia póliza |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>012-2021</b>   | 05-01-2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 17-44-101188106 | 05-01-2021                       | Memorando de fecha 29-01-2021 que dice que fue aprobada el 05-01-2021 | 04-01-2021             |
| <b>216-2020</b>   | 28-12-2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 17-46-101016175 | 26-12-2020                       | 28-12-2020                                                            | 23-12-2020             |
| <b>049-2021</b>   | 21-04-2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | CG-1026942      | 20-04-2021                       | 21-04-2021                                                            | 12-04-2021             |
| <b>EF20200530</b> | El presente Contrato se entiende perfeccionado con la aceptación de manera inequívoca del contenido del contrato electrónico y sus anexos con la aceptación del mismo a través de la plataforma SECOP II. Para su ejecución será necesario el correspondiente registro presupuestal y la aprobación de la Garantía de Cumplimiento por parte del FIDEICOMITENTE. | NB-100138801    | 22-09-2020                       | No anexa                                                              | 18-09-2020             |

Fuente. MADR

Elaboró. Equipo auditor

En el cuadro anterior, se puede advertir que en todos los contratos hubo un periodo de tiempo en el que se ejecutó el contrato sin cobertura de póliza, siendo esta un requisito para iniciar la ejecución.

En cuanto al contrato No. 216 de 2020 se puede evidenciar que la fecha de aprobación de la póliza y por consiguiente el inicio de la ejecución del contrato fue el 28 de diciembre de 2020. Sin embargo, dentro de la documentación aportada por el Ministerio, se puede evidenciar en la única cuenta de cobro de la contratista, solicita el pago de sus honorarios correspondiente al período comprendido entre el 22 de diciembre de 2020 y el 20 de febrero de 2021, por lo que igualmente se puede advertir que hubo un período de tiempo en el que se ejecutó el contrato sin cobertura de póliza, ya que ésta tiene como fecha de expedición el 26 de diciembre de 2020.

Lo anterior contraría lo estipulado en el contrato como se señala en las cláusulas tercera y cuarta del mismo.

*“TERCERA. – DURACIÓN DEL CONTRATO: El término de duración del presente contrato es hasta el Treinta y uno (31) de diciembre de 2020, contados a partir de la fecha de aprobación de la Garantía de Cumplimiento.*

*CUARTA. – REQUISITOS DE EJECUCIÓN: Para su ejecución será necesario el correspondiente registro presupuestal, afiliación e inicio de cobertura a ARL a nombre de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. Fiduagraria S.A. NIT. 800.159.998-0 y la aprobación de la Garantía de Cumplimiento por parte de la FIDUCIARIA como mandataria del MINISTERIO.”*

En el caso del contrato de encargo fiduciario No. 20200530 de 2020, no se puede corroborar la fecha del inicio de la ejecución del mismo ya que no se anexa la aprobación de la misma en los documentos suministrados por el Ministerio y tampoco se encuentra publicado en la plataforma SECOP. Sin embargo, se puede advertir que hubo un período de tiempo en el que se ejecutó el contrato sin cobertura de póliza ya que la expedición de la póliza tiene fecha 22 de septiembre de 2020 y la vigencia de la misma es a partir del 18 de septiembre de 2020. Es de anotar que el contrato estipula lo siguiente:

*“CLÁUSULA SÉPTIMA -PLAZO DE EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del presente contrato será hasta el 31 de julio del año 2022, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato*

*CLÁUSULA VIGÉSIMA NOVENA. -PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN: El presente Contrato se entiende perfeccionado con la aceptación de manera inequívoca del contenido del contrato electrónico y sus anexos con la aceptación del mismo a través de la plataforma SECOP II. Para su ejecución será necesario el correspondiente registro presupuestal y la aprobación de la Garantía de Cumplimiento por parte del FIDEICOMITENTE.”*

Así las cosas, a pesar de no contar con el oficio de aprobación de la póliza, se puede inferir que este tiene fecha de 22 de septiembre de 2020 o posterior a esta, dado que no es posible aprobar una póliza antes de su expedición, por lo que, si la fecha de inicio de la vigencia de la misma es el 18 de septiembre de 2020, el contrato estuvo sin cobertura de póliza por lo menos más de 5 días.

Lo anterior genera riesgos en la ejecución contractual frente a posibles incumplimientos, inobservancia de las disposiciones del contrato en cuanto a la oportunidad en la constitución de la póliza y ejecución del contrato sin el amparo correspondiente.

Esta situación se presenta por deficiencias de los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Fiduagraria S.A al momento de la formalización de los contratos indicados.

### **Respuesta del MADR**

Mediante No. de radicado 2022-460-020320-3 de fecha 22 de diciembre de 2022, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remite respuesta a la observación, la cual se resume de la siguiente manera:

“(…)

- **012-2021- María Cristina Castillo Pérez**

(…)

*Se entiende que la ejecución del contrato iniciaría a partir del cumplimiento de los anteriores requisitos y que por lo tanto tal como se evidencia en el certificado de cumplimiento y los soportes de las cuentas de cobro avalado por el supervisor del contrato, la ejecución del mismo se da a partir del día 05 de enero de 2021.*

- **216-2020- Clara Liceth Vargas Sánchez**

(…)

*Si bien es cierto, que el contrato de prestación de servicios se firmó con fecha el 23 de diciembre y que la expedición de póliza fue el 26 de diciembre (sábado), la vigencia de la misma inició desde el 23 de diciembre, la aprobación de la misma se dio el día hábil siguiente es decir el 28 de diciembre (lunes).*

*Sin embargo, es necesario aclarar que el contrato de prestación de servicios fue condicionado a la entrega de productos, según se estipula en la cláusula segunda:*

(…)

*Lo anterior se evidencia en el certificado de cumplimiento y los soportes de la cuenta de cobro con la entrega de seis (6) perfiles de preinversión avalados por el supervisor del contrato.*

- **049-2020 – Fundación para la prosperidad de las comunidades más vulnerables – FUNPROSCOM.**

(…)

*Dado que el contrato de prestación de servicios se firmó con fecha el 14 de abril y que la expedición de póliza fue el 20 de abril, la vigencia de la misma inició desde el 12 de abril, la aprobación de la misma se dio al día siguiente de la expedición, osea el 21 de abril.*

*Se aclara que el contrato de prestación de servicios se condicionó a la entrega de productos, según la cláusula segunda:*

(…)

- **EF 20200530 – ENCARGO FIDUCIARIO**

*Si bien la fecha de vigencia de la póliza (18-9-20) fue anterior a la fecha de expedición de la misma (22-9-20), la aprobación de la misma expedida por el Grupo de Contratación del MADR fue posterior (23-9-20), pero no quedó sin cobertura por 5 días dado que la póliza tuvo vigencia desde el 18 de septiembre lo cual no generó riesgos en la ejecución por posibles incumplimientos dado que el giro del primer desembolso de los recursos al encargo fiduciario se efectuó hasta el 20 de octubre de 2020.*

*(...)*

*Por lo anterior se solicita respetuosamente respecto a la observación No. 10, se configure como una observación administrativa SIN presunta incidencia disciplinaria.”*

### **Análisis de la respuesta**

La respuesta dada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, carece de argumentos dado que respalda su actuar en la forma de pago del contrato 216 de 2020, ya que comenta que “(...) *es necesario aclarar que el contrato de prestación de servicios fue condicionado a la entrega de productos, según lo estipula la cláusula segunda: (...)*”.

Sin embargo, el reproche que se realiza por parte del equipo auditor es el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del contrato en cuanto a la cláusula correspondiente a los “*Requisitos de ejecución*”, ya que no es correcto y está por fuera de los términos legales del contrato, iniciar la ejecución del mismo sin la aprobación de la póliza.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que en la única cuenta de cobro radicada por la contratista del contrato 216 de 2020, se solicita el pago de sus honorarios correspondiente al período comprendido entre el 22 de diciembre de 2020 y el 20 de febrero de 2021 independientemente que dicho contrato estuviera condicionado a la entrega de productos, y la fecha de expedición de la póliza es el 26 de diciembre de 2020, se evidencia que hubo un período de tiempo en el que se ejecutó el contrato sin cobertura de póliza y que a pesar de no haberse generado ningún siniestro y que se cumplió con el objeto de contrato, es una práctica indebida.

### **Conclusión:**

Por el análisis de la respuesta se puede entender que no se ha desvirtuado el incumplimiento de lo consignado en la cláusula de “*Requisitos de ejecución*”, por lo que se configura hallazgo administrativo sin connotación disciplinaria dado que, la responsabilidad del Grupo de Contratación es acogerse a lo estipulado en el contrato y expedir la aprobación de la póliza en los términos consignados en el

mismo teniendo en cuenta la fecha de expedición de las pólizas y vigencia de las mismas para el perfeccionamiento del contrato y el inicio del mismo.

### 3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

#### **OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3**

3. Evaluar y conceptuar sobre la gestión de la ADR en lo relacionado con los avances y entregables del proyecto Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de productores rurales a nivel nacional en lo relacionado con prestar servicio de apoyo financiero a proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural y evaluar y calificar los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de acuerdo con los criterios de calificación y priorización.

El proyecto ejecutado por la ADR *“Optimización de generación de ingresos sostenibles para productores a nivel nacional”* busca generar un desarrollo integral en territorios específicos que conduzca a un cierre de brechas sociales y económicas entre estos y los demás territorios, al igual que al interior de los territorios y especialmente, entre las cabeceras municipales y la población rural dispersa. Pretende articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado a un mismo territorio a través de una acción integral que genere una pronta recuperación social y económica, garantice la sostenibilidad ambiental del desarrollo y promueva condiciones de competitividad en los territorios” (MTC, 2014. Tomo II pg.221).

En tal sentido, procura brindar alternativas de solución a las problemáticas que aquejan a diferentes tipos de población, a saber: debilidades en la formulación y estructuración de proyectos de desarrollo agropecuario y rural presentados por los productores agropecuarios, insuficientes fuentes de financiación e Ineficiencias en la ejecución de los recursos.

La obligación de la ADR en relación a la ejecución del Proyecto de *“Optimizar la Generación de Ingresos Sostenibles de los Productores Rurales a Nivel Nacional”* corresponde a la cofinanciación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR, a través del producto *“Entrega de Capital Semilla no Reembolsable”* a los beneficiarios de que trata el artículo 4º del Decreto Ley 902 de 2017, luego el aporte de la Agencia al Acuerdo Final esta circunscrito a los indicadores A.83 “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” y A.83P “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados”

En la ejecución agregada y desagregada para el año 2021 del proyecto “Optimización de La Generación de Ingresos Sostenibles de los Productores Rurales en los Territorios A Nivel Nacional – BPIN 2020011000200”, reporta una apropiación inicial de \$ 130,222,492,736.00, de los cuales presenta una obligación de \$104,593,521,445.88, de estos, la actividad de Servicio de Apoyo Financiero para Proyectos Productivos posee recursos obligados por valor de \$ 84,399,818,998.00 y \$3.864.564.034 fueron obligados para la actividad de evaluar y calificar los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de acuerdo con los criterios de calificación y priorización; esta segunda actividad la entidad reporta que estos recursos no hacen parte de la política “*Construcción de Paz*”.

La Agencia de Desarrollo Rural relaciona la ejecución de 667 contratos para el proyecto de “Optimización de la generación de ingresos sostenibles a productores rurales a nivel Nacional” para la vigencia 2021, universo compuesto por: un (1) convenio administrativo, 557 contratos de prestaciones de servicios, 94 de resoluciones de cofinanciación beneficiando a 83 asociaciones, un (1) contrato de suministro cuyos valores ejecutados se relacionan a continuación.

**Tabla 19. Contratos Proyecto Optimización de la generación de ingresos sostenibles a productores rurales a nivel Nacional**

| No. contrato | Denominación                 | Suma de VALOR TOTAL          |
|--------------|------------------------------|------------------------------|
| 1            | Convenio interadministrativo | \$ 2,030,784,775.00          |
| 557          | Prestación de Servicios      | \$ 17,311,562,558.34         |
| 94.00        | Resolución de cofinanciación | \$ 108,635,191,939.00        |
| 1            | Suministro                   | \$ 399,789,282.00            |
| <b>Total</b> |                              | <b>\$ 128,377,328,554.34</b> |

Fuente. ADR

Elaboró. Equipo auditor

De estas 94 resoluciones de cofinanciación, solo 47 se relacionan por la ADR como asociados a la política de “*Construcción de Paz*” y aportantes al Acuerdo Final con recursos asignados por valor de \$65.317.369.405, de los cuales \$38.837.919.751,00, corresponden a 34 resoluciones de cofinanciación registradas en el “*PILAR 1.99. Iniciativas PATR (sin indicadores PMI)*” y \$26.479.449.654,00 en 13 Resoluciones adscritas al PILAR 1.6 “*Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa*”.

De estos recursos que fueron aprobados y desembolsados por la ADR en la vigencia 2021 casi en su totalidad, solo la suma de \$10.449.627.182, al término de octubre 30 de 2022, presenta ejecución real, lo que representa el 16% de los recursos cofinanciados con una ejecución física y a favor de los beneficiarios; mientras que el 84%, es decir, \$54.867.742.223 reposan en el encargo fiduciario administrado por FIDUAGRARIA.

A continuación, se relacionan los hallazgos que se establecen con respecto a lo mencionado:

**Hallazgo No. 16. Inconsistencias en la ejecución del proyecto "Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional" vigencia 2021, frente a la Reforma Rural Integral.**

Constitución Política de Colombia 1991

*"Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."*

Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

*"Artículo 1º. (...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final".*

Decreto Ley 2364 DE 2015. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

*"ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), las siguientes:*

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

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

*4. Formular, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos estratégicos nacionales, así como aquellos de iniciativa territorial o asociativa, alineados a los planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial y a la política formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

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

*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.*

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

**ARTÍCULO 11. FUNCIONES DEL PRESIDENTE.** Son funciones del Presidente de la Agencia las siguientes:

*2. Dirigir las actividades administrativas, financieras y presupuestales, y establecer las normas y procedimientos internos necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios de la Agencia.*

*4. Proponer, para aprobación del Consejo Directivo, el Plan Estratégico Institucional de la Agencia, que debe contener las políticas internas, prioridades y modelos de gestión para su operación.*

*5. Aprobar los criterios, parámetros y requisitos para la formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.*

*6. Aprobar los instrumentos a través de los cuales la Agencia ofrece los bienes y servicios, así como los modelos de operación para la ejecución de los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.*

*10. Impartir lineamientos para desarrollar e implementar el sistema de monitoreo, seguimiento y control a la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

*14. Promover y fortalecer las relaciones de cooperación e intercambio de información con las entidades de los demás sectores del Gobierno relacionadas con los asuntos de desarrollo agropecuario y rural, facilitar la gestión de acuerdos interinstitucionales y hacer seguimiento de los contratos y convenios que se suscriban.*

*11. Proponer, para la aprobación del Consejo Directivo, la distribución anual de los recursos para la cofinanciación de proyectos estratégicos nacionales y los de iniciativa territorial o asociativa, bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*16. Dirigir y promover la formulación de los planes, programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de las funciones de la Agencia.*

**ARTÍCULO 13. OFICINA DE PLANEACIÓN.** Son funciones de la Oficina de Planeación las siguientes:

*2. Asesorar al Presidente de la Agencia y a las demás dependencias en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos orientados al cumplimiento de los objetivos institucionales de la entidad.*

*6. Hacer el seguimiento a la ejecución de la política y al cumplimiento de las metas de los planes, programas y proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural.*

*9. Preparar, consolidar y presentar, en coordinación con la Secretaría General, el anteproyecto de presupuesto, así como la programación presupuestal plurianual de la Agencia, de acuerdo con las directrices que imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Presidente de la Agencia.*

*10. Establecer, conjuntamente con las dependencias de la Agencia, los indicadores para garantizar el control de gestión a los planes y actividades de la Agencia.”*

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, 2016.

*“1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.*

*1.3.3.3. Subsidios, generación de ingresos y crédito: además de los subsidios que el Gobierno Nacional otorgará a la economía campesina, familiar y comunitaria, mediante los planes y programas de distribución de tierras, asistencia técnica, vivienda, infraestructura y, en general, de todos los bienes y servicios sociales que constituyen el acceso integral, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, (...)*

*• La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras. (pp. 29, 30)”*

Plan Marco de Implementación – PMI (2018).

#### *“A. Objetivos*

*El Punto 1 aborda el tema de la Reforma Rural Integral, a través del cual se busca la transformación estructural del campo, mediante el cierre de las brechas entre el campo y la ciudad, y la generación de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La RRI busca además integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 10). Asimismo, la RRI debe contribuir al restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, por lo que serán una población objetivo cuya reparación será prioritaria para la implementación.*

*(...) el logro de los objetivos de esta reforma hace necesario la articulación de esfuerzos progresivos y diferenciados según las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales. Estos esfuerzos progresivos tienen como universo de priorización los territorios más afectados (...)*

*Numeral 1. Montos indicativos de recursos para la implementación del Acuerdo Final.*

Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

*(...) (6) en el plan nacional de producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa (...)*

*Estrategia 3. Estrategia de capital semilla: consiste en la entrega de recursos no reembolsables para beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras.”*

Documento CONPES 3932 de 2018, lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial

*“Análisis de productos y metas objetivo; (...) 1.6 Desarrollo Social: Producción agropecuaria y economía solidaria; (...)*

*3. Producto: Proyecto Integral de Desarrollo Rural (PIDAR); Precio: Valor estimado por la Agencia de Desarrollo Rural sobre los componentes de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. Precios constantes 2016.*

*Cantidad: Se estima 1 Proyecto Integral de Desarrollo Rural por municipio.*

*Meta: 170 municipios con PIDAR implementado”*

La Resolución N.º 000209 DE 2020, por medio del cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria -PNgi - ECFC-, Versión aprobada.

*Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes.*

*(...) (L2 – E3) Tercero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de la provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de acceso a tierras, establecerán a diciembre de 2020, la Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017. La ruta de acceso abordará los siguientes aspectos:*

- Teniendo en cuenta que la población beneficiaria de esta ruta de acceso a capital semilla será aquella que se enmarque en el Artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017 a partir de su promulgación, (...)*
- Con el listado de los beneficiarios de los programas de tierras aportado por la Agencia Nacional Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural fomentará la asociatividad, realizando un diagnóstico teniendo en cuenta criterios tales como: i) colindancia de los predios titulados, ii) vocación productiva del suelo, y iii) condiciones mínimas para iniciar el proceso de fomento asociativo, entre otros.*
- La Agencia de Desarrollo Rural a través de sus proyectos de inversión, realizará la cofinanciación, de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR, para las organizaciones de productores en el marco de los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras bajo los lineamientos del Decreto Ley 902 de 2017(...)*

*(...) Relacionamiento entre los criterios de Subsidios, Generación de Ingresos y Crédito (1.3.3.3) del Acuerdo Final de Paz y las estrategias desarrolladas para la implementación del PNgi-ECFC.*

#### *9.1. Estrategias del PNgi\_ECFC vinculadas al PMI"*

*Decreto Ley 902 de 2017; "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras".*

*"Artículo 23. Proyectos productivos sostenibles. La Agencia de Desarrollo Rural ADR, acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural. Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4 y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina".*

*Decreto 1778 de 2020. Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.*

*"ARTÍCULO 2.2.14.2.2.1.3 Reporte de seguimiento a metas. Las respectivas oficinas asesoras de planeación, o quien haga sus veces, son las encargadas del reporte de avance cualitativo y cuantitativo sobre el cumplimiento de las metas físicas de los indicadores del PMI, con sus respectivos soportes. Los avances cualitativos deberán reportarse trimestralmente, y los avances cuantitativos deberán reportarse conforme a la periodicidad del indicador establecida en la respectiva ficha técnica. Para el caso que aplique, dichos reportes tendrán que contener la respectiva desagregación a nivel territorial o poblacional según los bienes y/o servicios entregados".*

*Conforme a los criterios enunciados, la obligación de la ADR con relación a la ejecución del Proyecto "Optimizar la Generación de Ingresos Sostenibles de los*

*Productores Rurales a Nivel Nacional” corresponde a la cofinanciación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR, a través de entrega de Capital Semilla no Reembolsable a los beneficiarios de que trata el artículo 4º del Decreto Ley 902 de 2017, luego el aporte de la Agencia al Acuerdo Final está circunscrito a los indicadores A.83 (“Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” y A.83P (“Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados”).*

Una vez realizado el análisis de la información allegada por la ADR al equipo auditor, y contrastada con los diferentes instrumentos de planeación del Acuerdo Final<sup>23</sup> y del Gobierno Nacional relacionados con el proyecto de Inversión “Optimizar la Generación de Ingresos Sostenibles de los Productores Rurales a Nivel Nacional” que identifican las obligaciones de la Agencia en cuanto a su aporte al cumplimiento de las estrategias, metas e indicadores del Acuerdo Final, se puede evidenciar lo siguiente:

La ADR no atiende los indicadores y metas establecidos en el PMI, y las estrategias del PNgi - ECFC del Acuerdo Final, en la implementación de las actividades del proyecto “Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional”, toda vez que a la solicitud No. AG8-AC-RRi No. 010 de la Auditoria que nos ocupa, la entidad afirma: “Ninguno de los proyectos productivos relacionados en la base de datos remitida anteriormente, acompaña adjudicaciones directas en propiedad a los beneficiarios de tierras realizadas por la agencia Nacional de Tierras – ANT, en el marco del Decreto Ley 902 de 2017<sup>24</sup>”. Esto contradice lo establecido en los indicadores A83 y A83P.

Lo anterior, debido a que la ADR, desde la Presidencia de la Agencia, la Vicepresidencia de Integración Productiva y la Oficina de Planeación, no valida y verifica que la información y contenido de los proyectos formulados y estructurados sean concordantes y cumplan con lo establecido en el artículo 23 del Decreto Ley 902 del 2017, la línea estratégica E2-E3 (Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes) de la Resolución N.º 000209 de 2020 emitida por el MADR y por consiguiente lo establecido en “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una pasa estable y duradera, 2016.”, en su numeral 1.3.3.

Esta condición no permite el cumplimiento de los objetivos planteados en el Acuerdo Final y no promueve el buen vivir de los adjudicatarios de tierras, la restitución de

<sup>23</sup> PMI (2018), CONPES 3932 (2018), PND (2018 – 2022), PNgi – ECFC (2020)

<sup>24</sup> Respuesta ADR a solicitud de información punto 3, respuesta N. 20226000077052 de 24 de octubre de 2022

sus derechos y la atención al acceso integral a la RRI, que produzca la mejora de los ingresos y calidad de vida de población de los municipios PDET y de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

## **Respuesta de la ADR**

### ***Aclaración preliminar***

*“De manera previa a dar respuesta como entidad a cada una de las observaciones formuladas por el equipo auditor respecto de la vigencia auditada, que corresponde a los años 2018-2021, se considera necesario realizar la siguiente precisión de rango normativo sobre las competencias legales de la Agencia de Desarrollo Rural conforme al Decreto Ley 2364 de 2015, así como la nueva competencia que le fue otorgada con posterioridad a la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (12/11/2016) por el artículo 23 del Decreto 902 de 2017 (29/05/2017) y que según la lectura que se hace de este marco normativo por la actual administración, requiere de la expedición de un decreto reglamentario por parte del Gobierno Nacional, labor que se viene adelantando en mesas conjuntas entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Usos Agropecuarios y Adecuación de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural desde el pasado 7 de octubre de 2022, recogiendo los antecedentes que sobre estos aspectos se encontraban en cada una de las entidades y con el propósito de avanzar en un documento borrador que sea tramitado por la Presidencia de la República con las competencias fijadas en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política.*

*En este sentido, y toda vez que en algunos apartes del documento de observaciones se menciona que el Decreto 2364 de 2015 la Agencia de Desarrollo Rural ya contaba con competencias para iniciar con la nueva función que le impuso a la Agencia el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017, consideramos relevante precisar las razones por las que disentimos de esa lectura:*

*El Plan Nacional de Desarrollo, 2014 – 2018 (Ley 1753 de 9 de junio de 2015), “Todos por un nuevo país”, estableció la necesidad de adecuar la institucionalidad del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, **para asegurar la ejecución más eficiente de sus recursos y mejorar su capacidad de intervención en el territorio, permitiendo el desarrollo de los pobladores y productores rurales** y con ese propósito, mediante el Decreto Ley 2364 de 2015, se creó la entidad pública – Agencia de Desarrollo Rural - ADR, que tiene por objeto **“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. (...) <sup>25</sup>” – (negritas y subrayas no hacen parte del texto original).*

*En línea con lo anterior, las competencias atribuidas tanto a la Agencia, como a sus diferentes instancias y funcionarios están orientadas precisamente al desarrollo de su objeto a través de los ya mencionados planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural **nacionales** y de **iniciativa territorial o asociativa**, por lo que es claro que en ese momento y aún hoy las competencias se circunscriben a proyectos de carácter **colectivo- asociativo** y por tanto ni la Agencia, ni las diferentes dependencias cuentan con competencias específicas fijadas en el Decreto 2362 de 2015 que permitan la atención de proyectos productivos individuales y que acompañen las adjudicaciones directas de tierras en los términos de los artículos 23 y 25 del Decreto Ley 902 de 2017.*

*En efecto, como se expuso y se extrae de la lectura de las normas citadas, es claro que la creación y la asignación de funciones a la Agencia de Desarrollo Rural para proyectos exclusivamente asociativos fue previa no sólo a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, sino a la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.*

*Una vez determinada la competencia de la Agencia de Desarrollo Rural- ADR, establecida en Decreto Ley 2364 de 2015, se procede a analizar la competencia de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR establecida por el Artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017 para las adjudicaciones directas realizadas por la Agencia Nacional de Tierras<sup>26</sup>.*

<sup>25</sup> Artículo 3 Decreto Ley 2364 de 2015.

<sup>26</sup> **Decreto Ley 902 de 2017.** “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.”

**“Artículo 23. Proyectos productivos sostenibles. La Agencia de Desarrollo Rural – ADR, acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural.**

**Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4 y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.**

Todo proyecto productivo deberá atender a las condiciones del suelo y propenderá por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y respetando la función ecológica y social del predio adjudicado. En los casos en los que se trate de predios colindantes con resguardos indígenas, el proyecto productivo tendrá en cuenta además que no se generen afectaciones medioambientales en dichos territorios indígenas.

*De la lectura del Artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017, ha de ser entendido para los efectos en el contexto de los considerandos del mismo, y en desarrollo principalmente de los artículos: 4, “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito” (Artículo 4 y los pueblos y comunidades étnicas, entendidos como beneficiarios), 25, “Adjudicaciones directas”, e incluso el artículo 29 ibídem, “Subsidio integral de acceso a tierra”, que el Decreto Ley 902 de 2017 asigna **una competencia nueva** a la Agencia de Desarrollo Rural que consiste en acompañar las adjudicaciones directas realizadas por la Agencia Nacional de Tierras, pero sin hacer referencia alguna a las particularidades o características de esos proyectos productivos, claridad respecto de los beneficiarios, el tipo de predio a atender –si incluye o no excepciones a la UAF, los montos de asignación, mecanismos de priorización y sistema de articulación que permita compartir información sobre las calidades agrológicas del predio sobre el que se implementen los proyectos, e incluso la incorporación de la economía del cuidado, todos ellos aspectos que no son de la competencia exclusiva de la Agencia de la Desarrollo Rural, ni de la Agencia Nacional de Tierras, y que como ya se expuso nos llevan hoy a contar con mesas interinstitucionales para avanzar en la reglamentación del citado artículo 23 y consecuente y concomitantemente el Inciso Segundo del Artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017.*

*Finalmente consideramos relevante precisar que si bien el Decreto Ley 902 de 2017 previó en algunos de sus artículos facultades directas a favor de la Agencia Nacional de Tierras o del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para avanzar con la reglamentación de algunos artículos del citado Decreto Ley, no fue así con el artículo 23, por lo que naturalmente su reglamentación se sujeta a la regla general de competencias fijada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia que le permite al Presidente de la República “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”. En consecuencia, no será posible que se determinen los indicadores o se avance con proyectos productivos individuales sin que antes se cuente con la referida reglamentación que actualmente se encuentra en trámite.*

*Expuesto lo anterior, damos respuesta a cada una de las observaciones con la información disponible en la Agencia respecto de las gestiones adelantadas sobre la nueva competencia creada por el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017.”*

---

**Parágrafo.** Los proyectos productivos para los pueblos y comunidades étnicas se implementarán con base en los Planes de Vida y Planes de Salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas en concertación con sus propias autoridades. El proyecto productivo propenderá por fortalecer los sistemas propios e igualmente las economías interculturales, y en consideración a las dinámicas territoriales.” – (negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

## **Respuesta final de la ADR**

*“En primera medida es importante indicar que el **criterio normativo** fijado por el equipo de auditoría no tiene en cuenta que precisamente dentro de su cita normativa se indican de manera taxativa las actividades necesarias para el desarrollo del artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017, ya citado, esto es que se debe contar previamente con la identificación no sólo de los beneficiarios de adjudicación directa de tierras en los precisos términos del artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, sino también información precisa y detallada de los predios adjudicados y sus características, e incluye la observación una mención específica al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) adelantado por la Agencia Nacional de Tierras, considerando que constituye un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública relacionada con los objetivos planteados en el Acuerdo de Paz. Así las cosas, consideramos que no es posible tomar de manera fraccionada el criterio normativo cuando el Decreto en mención indica:*

*“**ARTÍCULO 11. Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO-** Créase el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO como una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley. **El RESO constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública**, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.*

*Adicionalmente, se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral”. (Subrayas y Negrilla fuera de texto)*

*De tal manera que la información respecto de los sujetos del Decreto en mención, reposa en la herramienta que administra la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras y por ello la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, para la vigencia fiscal 2021 no contó con la información primaria que debía proveer aquella, a través del Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, con la cual se identifican los beneficiarios de tierras a título gratuito que trata el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017. A más de lo anterior, se debe decir también que aunque dentro del proceso de articulación, la Agencia Nacional de Tierras ha remitido a la Agencia de Desarrollo Rural oficios en los que relacionan y adjuntan actos de adjudicación, un listado de adjudicaciones realizadas y un archivo Excel que identifica el correspondiente número de FISO (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento), en los que se puede leer el folio de matrícula inmobiliaria, área, ubicación y demás datos relevantes que permiten la plena identificación de los predios objeto de adjudicación; esta información no*

resulta suficiente para la implementación de proyectos productivos que requieren, no sólo la información, sino directrices relacionadas con el tipo agrológico de los predios, si se tienen identificadas o incluso ya se están llevando a cabo proyectos con líneas productivas agropecuarias y la extensión mínima de los predios que podrían ser beneficiarios de los proyectos productivos, pues no se puede perder de vista que una gran parte del listado de predios adjudicados, corresponde a adjudicaciones por debajo de la Unidad Agrícola Familiar. Esta información tampoco permite establecer montos uniformes para la implementación de esos proyectos productivos, ni fija la prioridad o mecanismos y lineamientos para su implementación que garantice tanto criterios de sostenibilidad ambiental y ordenamiento productivo, como la prioridad a la mujer rural e incorporación de la economía del cuidado, aspectos estos que, se reitera requieren de la guía que se fijará en el proyecto de decreto que se encuentra en trámite.

Esta situación se convierte en la causa e imposibilidad para elaborar las fichas de los indicadores A.83 y A83P, donde se referencian las metas de la Estrategia Capital Semilla No Reembolsable, que son objeto de reporte en la plataforma del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO, por tratarse de una competencia que se encuentra pendiente de reglamentación (entrega de proyectos productivos individuales asociados a adjudicación directa de tierras del artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017).

De allí que a la Agencia de Desarrollo Rural al carecer de esta información, le resultó imposible establecer metas que atienden los aspectos cualitativo y cuantitativo, así como actividades específicas para el Proyecto de Inversión denominado "Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional" que desde su creación en el Banco de Proyectos del DNP se restringe a los componentes de elaboración y acompañamiento a la elaboración de los PIDARET, estructuración de PIDAR y cofinanciación de PIDAR, sin que se pudiera incluir el componente de Plan Semilla precisamente por la ausencia de reglamentación del artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017 que otorga competencia para proyectos individuales.

Por otra parte, resulta importante hacer claridad respecto a que el proyecto de inversión objeto del proceso auditor, sólo puede cofinanciar Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR que provengan de formas **organizativas debidamente constituidas**, los cuales además se **conforman bajo las normas establecidas mediante el Reglamento para la Estructuración y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, Acuerdo 10 de 2020**. Es importante anotar que el Decreto 2364 de 2017, y el citado reglamento **no** admiten atenciones de tipo individual- como lo son beneficiarios de los que habla el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017 y exigen que las asociaciones cuenten con antigüedad mínima de seis (6) meses.

Como corolario, debe advertirse que para el desarrollo por parte de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, de la “Estrategia (L2 – E3). **Ruta para facilitar la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017**” de la “**Línea 2. Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes.**”, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria (Resolución 209 de 2020), es imperante contar con la información del RESO e información detallada de los predios y sus características físicas, para desarrollar actividades con el principio de planeación en la fase previa de orden técnica y financiera – además naturalmente de la reglamentación del artículo 23 tantas veces citado.

Así las cosas, no podría atribuirse una conducta disciplinable a esta Agencia por una aparente omisión, toda vez que es desconocer que al gestor fiscal no se le puede demandar el desarrollo de una actividad cuando no se ha cumplido previamente, otra que la misma norma ordena, pues sería imputarle la responsabilidad cuando no cuenta con el dominio del hecho absoluto, pues el criterio normativo, como ya se expuso, atribuye a otro sujeto de control, desarrollar una actividad previa.

De esta manera, se puede concluir que el criterio normativo observado de manera fraccionada, no guardaría el nexo causal requerido pues cuando se indica que “... la Presidencia de la Agencia, la Vicepresidencia de Integración Productiva y la Oficina de Planeación no validaron y verificaron que la información y contenido de los proyectos formulados y estructurados sean coherentes y cumplan con lo establecido en el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017”, se pierde de vista que en cumplimiento estricto del desarrollo que estableció el legislador para adelantar esta política, la Agencia dio cumplimiento a lo que la ley y reglamentación vigente dispusieron para la vigencia evaluada.

En consecuencia, si en la observación comunicada se evalúan aspectos normativos de manera separada o independiente, hace que se pierda de vista la condición o hecho detectado, el cual consiste en identificar de un lado la falta de reglamentación de la norma cuyo incumplimiento se acusa, y de otro lado una actividad previa necesaria a cargo de la ANT, atribuyéndole la causa al gestor fiscal al que le resultó imposible adelantar la gestión administrativa, de manera que no podría tampoco atribuírsele el efecto resultante de la observación, y que en todo caso ante la conclusión como efecto de la observación, finalmente resultaría más preciso acudir a medios de prueba que indiquen lo afirmado en cuanto se manifiesta que no se ha dado cumplimiento de los objetivos planteados en el Acuerdo de Paz.

Por lo anterior, respetuosamente **solicitamos retirar la observación**, y tener en cuenta que, de prosperar la observación comunicada, resultaría incompatible suscribir en el plan de mejoramiento, una acción correctiva, pues en la práctica le correspondería a un tercero su desarrollo.”

### **Análisis de la respuesta**

La ADR en respuesta No. 20226000092712 de diciembre 14 de 2022, en relación con lo referido al hallazgo, argumenta lo siguiente:

1. “(...) por la ausencia de reglamentación del artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017 que otorga competencia para proyectos individuales.” facultad que señala la entidad, no es competencia de la ADR.
2. “(...) no contó con la información primaria que debía proveer aquella, a través del Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, con la cual se identifican los beneficiarios de tierras a título gratuito que trata el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017.” Debido a que la información suministrada por la ANT, en el proceso de articulación “(...) no resulta suficiente para la implementación de proyectos productivos que requieren, no sólo la información, sino directrices relacionadas con el tipo agrológico de los predios, si se tienen identificadas o incluso ya se están llevando a cabo proyectos con líneas productivas agropecuarias (...)”.
3. “(...) Es importante anotar que el Decreto 2364 de 2017, y el citado reglamento no admiten atenciones de tipo individual- como lo son beneficiarios de los que habla el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017 y exigen que las asociaciones cuenten con antigüedad mínima de seis (6) meses. (...)”

Conforme a los argumentos expuestos, el equipo auditor establece las siguientes consideraciones que, para la implementación de los proyectos en el marco del artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017, el MADR adoptó el PNgi -ECFC<sup>27</sup>, donde se dispone: “Con el listado de los beneficiarios de los programas de tierras aportado por la Agencia Nacional Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural fomentará la asociatividad, realizando un diagnóstico teniendo en cuenta criterios tales como: i) colindancia de los predios titulados, ii) vocación productiva del suelo, y iii) condiciones mínimas para iniciar el proceso de fomento asociativo, entre otros.”

Por tanto, se evidencia claramente la obligación de la ADR de fomentar la asociatividad con el listado de los beneficiarios o adjudicatarios de tierras, así, como de realizar un diagnóstico para el establecimiento de los proyectos, identificándose

---

<sup>27</sup> La Resolución N.º 000209 DE 2020

como una función clara y expresa de la ADR y desarrollada en los procesos de diagnóstico y estructuración de los proyectos PIDAR por la misma Agencia.

Además, se mantiene la situación de inconsistencia en la ejecución del proyecto "Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional" vigencia 2021, con el Punto 1 - Reforma Rural Integral, Acuerdo Final, toda vez que la ADR, por un lado reconoce la imposibilidad de implementación de proyectos conforme a lo estipulado en PNgi -ECFC y por otro establece: "(...) ADR en el marco de las intervenciones que realiza en territorio nacional, al margen del Decreto Ley 902 de 2017, ha cofinanciado al 31 de diciembre de 2021, 101 PIDAR, por valor de \$ 120.458 millones, con los cuales se han beneficiado a 8.759.(...)"<sup>28</sup>. Esta situación muestra una contradicción de criterios e inconsistencias en la ejecución del Proyecto de inversión con articulación al Acuerdo Final.

### **Conclusión:**

De acuerdo con el análisis anterior, se valida como hallazgo administrativo, toda vez que la Agencia de Desarrollo Rural relaciona como beneficiarios del proyecto de Optimización a adjudicatarios de tierras en el marco del "*Decreto Ley 902 de 2017*", pese a que se evidencia en respuesta de la entidad que la ejecución de los PIDAR, no tienen relación con esta población, situación que reafirma las inconsistencias formuladas.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que para la debida ejecución del proyecto existen actividades transversales a cargo de terceros que afectan la gestión de la ADR, el equipo auditor considera prudente retirar la presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 17. Presentación de informes "*Construcción de Paz*" – ADR, para seguimiento (D.7).**

Constitución Política de Colombia 1991

*"Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."*

Acto Legislativo 02 de 2017. "*Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo*

<sup>28</sup> Informe ADR IV Avance PA 2021 Ingresos", SIPO.

*final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*

*“ARTÍCULO 1º. (...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

Decreto Ley 2364 de 2015. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

*“ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), las siguientes:*

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

*ARTÍCULO 9o. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, las siguientes:*

*10. Solicitar y conocer los informes de gestión de la Agencia, con el fin de hacer las recomendaciones a que haya lugar.*

*ARTÍCULO 11. FUNCIONES DEL PRESIDENTE. Son funciones del Presidente de la Agencia las siguientes:*

*13. Presentar al Consejo Directivo informes semestrales consolidados de seguimiento a la formulación, estructuración y ejecución de los planes y proyectos integrales cofinanciados por la Agencia.*

*ARTÍCULO 13. OFICINA DE PLANEACIÓN. Son funciones de la Oficina de Planeación las siguientes:*

*12. Hacer el seguimiento y evaluación a la gestión institucional, consolidar el informe de resultados y preparar los informes para ser presentados ante las instancias competentes.*

*13. Estructurar, juntamente con las demás dependencias de la Agencia de Desarrollo Rural, los informes de gestión y rendición de cuentas a la ciudadanía y someterlos a aprobación del presidente de la Agencia”.*

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.

*“1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.*

*1.3.3.3. Subsidios, generación de ingresos y crédito: además de los subsidios que el Gobierno Nacional otorgará a la economía campesina, familiar y comunitaria, mediante los planes y programas de distribución de tierras, asistencia técnica, vivienda, infraestructura y, en general, de todos los bienes y servicios sociales que constituyen el acceso integral, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, (...)*

*• La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras. (pp. 29, 30)”*

Plan Marco de Implementación – PMI-, 2018

*“Numeral 1. Montos indicativos de recursos para la implementación del Acuerdo Final.”*

Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

*“(...) (6) en el plan nacional de producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa (...)*

*Estrategia: 3. Estrategia de capital semilla: consiste en la entrega de recursos no reembolsables para beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras. (Negrita fuera de texto)”*

Documento CONPES 3932 de 2018, lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial

*“Análisis de productos y metas objetivo; 1.6 Desarrollo Social: Producción agropecuaria y economía solidaria; 3. Producto: Proyecto Integral de Desarrollo Rural (PIDAR); Precio: Valor estimado por la Agencia de Desarrollo Rural sobre los componentes de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. Precios constantes 2016.*

*Cantidad: Se estima 1 Proyecto Integral de Desarrollo Rural por municipio.*

*Meta: 170 municipios con PIDAR implementado.”*

La Resolución N.º 000209 DE 2020, por medio del cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria -PNgi - CFCF-, Versión aprobada.

*“Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes.*

*(...) (L2 – E3) Tercero, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de la provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de acceso a tierras, establecerán a diciembre de 2020, la Ruta para Facilitar la Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017. La ruta de acceso abordará los siguientes aspectos:*

- Teniendo en cuenta que la población beneficiaria de esta ruta de acceso a capital semilla será aquella que se enmarque en el Artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017 a partir de su promulgación, (...) (negrilla fuera del texto).*
- Con el listado de los beneficiarios de los programas de tierras aportado por la Agencia Nacional Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural fomentará la asociatividad, realizando un diagnóstico teniendo en cuenta criterios tales como: i) colindancia de los predios titulados, ii) vocación productiva del suelo, y iii) condiciones mínimas para iniciar el proceso de fomento asociativo, entre otros.*
- La Agencia de Desarrollo Rural a través de sus proyectos de inversión, realizará la cofinanciación<sup>81</sup>, de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR<sup>82</sup>, para las organizaciones de productores en el marco de los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras bajo los lineamientos del Decreto Ley 902 de 2017<sup>29</sup>. (...) (negrita y subrayado fuera del texto)”*

*(...) Relacionamiento entre los criterios de Subsidios, Generación de Ingresos y Crédito (1.3.3.3) del Acuerdo Final de Paz y las estrategias desarrolladas para la implementación del PNgi-ECFC.*

#### **9.1. Estrategias del PNgi-ECFC vinculadas al PMI**

*De acuerdo con las estrategias formuladas en el presente plan, en la siguiente tabla se presentan los indicadores PMI relacionados (...)”*

Resolución Orgánica 7350 DE 2013, por la cual se modifica la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo del 2011 que Establece el Sistema de Rendición

<sup>29</sup> Con relación a la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR la referencia establece: 81. Que para estos efectos se entenderán como Capital Semilla No Reembolsable

Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.

*“ARTÍCULO 3o. RENDIR CUENTA O INFORMES. Es el deber legal y ético de todo funcionario o persona de informar y responder por la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos asignados y por los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.*

*PARÁGRAFO ÚNICO. Se entiende por informar y responder, la obligación que tiene todo funcionario público y/o particular de comunicar a la Contraloría General de la República, la gestión fiscal desarrollada con los recursos públicos y asumir la responsabilidad que de ella se derive”.*

Decreto 1829 de 2017. Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

*“Artículo 2.1.1.7.3.2. Objetivos, indicadores y metas. El SIIPO hará seguimiento del estado efectivo de los objetivos, indicadores y metas del Plan Marco de Implementación que permitan además del monitoreo, seguimiento, el ejercicio del control ciudadano sobre la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y recursos destinados a la implementación del acuerdo final y el desarrollo de las acciones para el posconflicto”.*

*“Artículo 2.1.1.7.5.1 Reporte de la información. La Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo la Presidencia de la República, o quien haga sus veces determinará las entidades y condiciones del reporte obligatorio de la información que permita el análisis, seguimiento, monitoreo y visibilidad del proceso de implementación del Acuerdo Final y otras de las acciones para el posconflicto. La veracidad, exactitud y entrega de los datos que se suministren será responsabilidad exclusiva de la entidad competente y se registrará bajo los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014”.*

*“Artículo 2.2.14.2.2.1.4. Seguimiento a Planes Nacionales Sectoriales. El seguimiento a los Planes Nacionales Sectoriales se hará a través del SIIPO a nivel de estrategias, indicadores, metas y presupuesto establecidos en cada Plan. En relación con las metas de los indicadores, los avances cualitativos deberán reportarse trimestralmente y los avances cuantitativos deberán reportarse conforme a la periodicidad del indicador establecida en la respectiva ficha técnica. Además, la entidad responsable reportará trimestralmente el avance de las líneas estratégicas del respectivo plan, según se defina en el SIIPO”.*

Decreto 1778 de 2020. "Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector

*Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República"*

*"ARTÍCULO 2.2.14.2.2.1.3; Reporte de seguimiento a metas. Las respectivas oficinas asesoras de planeación, o quien haga sus veces, son las encargadas del reporte de avance cualitativo y cuantitativo sobre el cumplimiento de las metas físicas de los indicadores del PMI, con sus respectivos soportes. Los avances cualitativos deberán reportarse trimestralmente, y los avances cuantitativos deberán reportarse conforme a la periodicidad del indicador establecida en la respectiva ficha técnica. Para el caso que aplique, dichos reportes tendrán que contener la respectiva desagregación a nivel territorial o poblacional según los bienes y/o servicios entregados".*

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario.

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.

*"ARTÍCULO 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:*

*Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. (...)"*

Revisada la documentación y respuestas entregadas por la ADR en cuanto al reporte obligatorio que permita el análisis, seguimiento, monitoreo y visibilidad del proceso de implementación de la RRI del Acuerdo Final, relacionadas con el proyecto de Inversión *"Optimizar la generación de ingresos sostenibles de los productores rurales a nivel nacional"*, se evidencia que:

La ADR no presenta informes y/o reporte de avance cualitativo y cuantitativo en el Sistema de Información para Postconflicto -SIPO-, que guarden coherencia e integralidad con lo acordado en las metas de los indicadores establecidos en el PMI

y el PNgi -ECFC, toda vez que los documentos anexos contienen actividades reportadas como *“Cumplimiento del Acuerdo de Paz”*, pero que no corresponden con los productos establecidos en las fichas de los indicadores obligados<sup>30</sup> para la ADR.

Además, los avances cualitativos existentes en los informes encontrados, no se reportan en los términos definidos por la normatividad y en relación con la línea estratégica del respectivo PNS, según lo definido en el SIPO y conforme a lo requerido en el indicador de la respectiva ficha técnica (Fichas A.83 y A.83P<sup>31</sup>), de la cual no se evidencia cargue en el sistema y no cuentan con sus respectivos soportes.

Así mismo, al realizar análisis de la información reportada por la ADR en el SIRECI, se evidenció que dentro de los reportes presentados, no existe información relacionada con el PILAR 1.6 Producción agropecuaria y Economía Solidaria y Cooperativa, y la estrategia 1.6.3 Capital Semilla, indicando la ADR que estos no aplican, lo anterior evidencia un incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los Pilares y estrategias establecidas en el PMI y el PNgi – ECFC. De la misma manera, no se evidenciaron informes en el acuse de aceptación de transmisión de información<sup>32</sup> y que debía ser rendida por la entidad.

Así las cosas, la situación descrita se presenta porque la Presidencia y la Oficina de Planeación de la ADR, no realizan una estructuración, seguimiento y evaluación oportuna de la gestión institucional de la Agencia, a través de la consolidación y revisión de la información contenida en los informes presentados ante las instancias competentes, conforme a lo requerido en la normatividad vigente<sup>33</sup> y acorde a lo establecido en el PMI y en el PNgi -ECFC (Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes, L2 – E3) y el Numeral 1.3.3.3 del Acuerdo Final.

Esta circunstancia no permite hacer seguimiento del estado efectivo de los objetivos, indicadores y metas del Plan Marco de Implementación, por consiguientes

<sup>30</sup> En el informe “IV Avance PA 2021 Ingresos” que reposa en SIPO se evidencia la siguiente información. *“R/ La Agencia de Desarrollo Rural - ADR al margen del Decreto Ley 902 de 2017, ha cofinanciado al 31 de diciembre de 2021, 101 PIDAR, por valor de \$ 120.458 millones, con los cuales se han beneficiado a 8.759”,* mientras que en respuesta a solicitud de información mediante oficio N.º Oficio 2022EE0183285 de 19 de octubre de 2021, punto 35, ante lo cual la agencia declara: *“Ninguno de los proyectos productivos relacionados en la base de datos remitida anteriormente, acompaña adjudicaciones directas en propiedad a los beneficiarios de tierras realizadas por la agencia Nacional de Tierras – ANT, en el marco del Decreto Ley 902 de 2017”*

<sup>31</sup> Números de fichas técnicas correspondientes a la estrategia capital de semilla ni reembolsable, establecidos en el SIPO.

<sup>32</sup> Acuse de aceptación de la transmisión de información, modalidad de rendición: M-1.1: posconflicto, fecha de corte: 2021-12-31, fecha recepción: 2022-01-04

<sup>33</sup> Artículo 2.2.14.2.2.1.3 del Decreto 1778 de 2020; Artículo 2.2.14.2.2.1.4, Artículo 2.1.1.7.5.1, Artículo 2.1.1.7.3.2, del Decreto 1829 de 2017.

al cumplimiento de la Reforma Rural del Acuerdo Final, en lo relacionado con el asunto o materia descrita. Así, no se permite el monitoreo, seguimiento, el ejercicio del control ciudadano sobre la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final y el desarrollo de las acciones para el posconflicto.

### **Respuesta de la ADR**

Para la respuesta a la presente observación, se retoman algunas indicaciones plasmadas en la respuesta.

*“En primera medida es importante indicar que el **criterio normativo** fijado por el equipo auditor correspondió entre otros a la Resolución Orgánica 7350 de 2013, Por la cual se modifica la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo del 2011 que establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e informes a la Contraloría General de la República.*

*“ARTÍCULO 3o. RENDIR CUENTA O INFORMES. Es el deber legal y ético de todo funcionario o persona de informar y responder por la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos asignados y por los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.*

*PARÁGRAFO ÚNICO. Se entiende por informar y responder, la obligación que tiene todo funcionario público y/o particular de comunicar a la Contraloría General de la República, la gestión fiscal desarrollada con los recursos públicos y asumir la responsabilidad que de ella se derive”.*

*Por su parte, la Resolución No.000209 de 2020, adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria -PNgi - CFCF-, Versión aprobada. “Línea 2 – Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes”, es decir que la condición o hecho detectado en la observación “**ACE8-1-CD Observación No.1**”, es la causa de esta observación No.3, es así entonces que se debe indicar nuevamente que para esta observación la auditoría debe tener en cuenta el Decreto Ley 902 del 2017, esto es que se debe contar previamente con la identificación no sólo de los beneficiarios de adjudicación directa de tierras en los precisos términos del artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, sino también información precisa y detallada de los predios adjudicados y sus características, e incluye la observación una mención específica al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) adelantado por la Agencia Nacional de Tierras creado mediante el artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, ya citado, al considerar que*

*constituye un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública relacionada con los objetivos planteados en el Acuerdo de Paz.*

*La Agencia de Desarrollo Rural – ADR, para la vigencia fiscal 2021 no contó con la información primaria que debía proveer la Agencia Nacional de Tierras – ANT, a través del Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, con la cual se identifican los beneficiarios de tierras; en efecto, si bien, como se expuso, dentro del proceso de articulación, la Agencia Nacional de Tierras ha remitido a la Agencia de Desarrollo Rural oficios en los que relacionan y adjuntan actos de adjudicación, un listado de adjudicaciones realizadas y un archivo Excel que identifica el correspondiente número de FISO (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento), en los que se puede leer el folio de matrícula inmobiliaria, área, ubicación y demás datos relevantes que permiten la plena identificación de los predios objeto de adjudicación; esta información no resulta suficiente para la implementación de proyectos productivos que requieren, no sólo la información, sino directrices relacionadas con el tipo agrológico de los predios, si se tienen identificadas o incluso ya se están llevando a cabo proyectos con líneas productivas agropecuarias y la extensión mínima de los predios que podrían ser beneficiarios de los proyectos productivos, pues no se puede perder de vista que una gran parte del listado de predios adjudicados, corresponde a adjudicaciones por debajo de la Unidad Agrícola Familiar. Esta información tampoco permite establecer montos uniformes para la implementación de esos proyectos productivos, ni fija la prioridad o mecanismos y lineamientos para su implementación que garantice tanto criterios de sostenibilidad ambiental y ordenamiento productivo, como la prioridad a la mujer rural e incorporación de la economía del cuidado, aspectos estos que, se reitera requieren de la guía que se fijará en el proyecto de decreto que se encuentra en trámite. Por lo anterior, la ADR al no contar con esta información, resultó imposibilitada para llevar a cabo la planeación técnica y financiera para efectuar los reportes cualitativos y cuantitativos en las plataformas del SIPO y SIRECI.*

*Aunado a lo anterior, debe advertirse que, para el desarrollo por parte de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, de la “Estrategia (L2 – E3). **Ruta para facilitar la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural para beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017**” de la “**Línea 2. Fortalecimiento de los mecanismos de intervención para el emprendimiento rurales nuevos y existentes.**”, contenida en el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria (Resolución 209 de 2020), es imperativo contar con la información del RESO, para desarrollar actividades con el Principio de Planeación en la fase previa de orden técnica y financiera, así como con la información específica de los predios y los lineamientos que permitan el otorgamiento efectivo de los proyectos productivos que acompañan las adjudicaciones directas del artículo 25 del Decreto Ley.*

*Así las cosas se puede concluir que al interpretar de manera fraccionada los hechos detectados provenientes de la misma causa no guardaría nexo causal requerido al indicar que “..La ADR no presenta informes y/o reporte de avance cualitativo y cuantitativo en el Sistema de Información para Postconflicto -SIIPO-, que guarden coherencia e integralidad con lo acordado en las metas de los indicadores establecidos en el PMI y el PNgi -ECFC, toda vez que los documentos anexos contienen actividades reportadas como “cumplimiento del Acuerdo de Paz”, pero que no guardan correspondencia con los productos establecidos en las fichas de los indicadores obligados para la ADR”.*

*En consecuencia, si tanto el criterio comunicado en la observación planteada **omite evaluar fuentes normativas**, que hace que se pierda de vista la condición o hecho detectado pues **omite identificar una actividad previa necesaria a cargo de la ANT** que debe ésta desarrollar previamente razón por la **que le resultó imposible adelantar la gestión administrativa de reporte**, pues como lo comunica en la observación que la Presidencia y la Oficina de Planeación de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, no realizan una estructuración, seguimiento y evaluación oportuna de la gestión institucional de la Agencia, es precisamente por que como se exhibió en la respuesta de la observación 01, no es posible adelantar estas actividades, si de manera previa no se cumplen unas condiciones establecidas por el legislador, en este caso el reporte con información suficiente de los beneficiarios y los predios entregados, producto de la cadena de procesos administrativos. De otra parte, como ya se expuso, el Proyecto de Inversión denominado “Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles para Productores Rurales a Nivel Nacional” desde su creación en el Banco de Proyectos del DNP se restringe a los componentes de elaboración y acompañamiento a la elaboración de los PIDARET, estructuración de PIDAR y cofinanciación de PIDAR, sin que se pudiera incluir el componente de Plan Semilla precisamente por la ausencia de reglamentación del artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017 que otorga competencia para proyectos individuales.*

*Y finalmente para esta observación no podría tampoco atribuírsele un efecto, soportado en una presunción expresada en el documento de observaciones en los siguientes términos: “no se atiende **el principio de transparencia** y no **el ejercicio del control ciudadano** sobre la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final y el desarrollo de las acciones para el posconflicto”*

*Por demás, es inexacto pues precisamente se ha actuado con transparencia desde la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, atendiendo **estrictamente las fases y competencias indicadas en la ley**. Frente a la afirmación del ejercicio de control ciudadano, resultaría ser una calificación huérfana de un medio de prueba o insumo, pues no se ha hecho mención a solicitudes o quejas ciudadanas que en el ejercicio*

*de control social hubiesen buscado acceder a la información a través de las plataformas exponiendo que al ciudadano le resultó imposible acceder a la consulta de información de la ejecución de las políticas y por esta razón podría resultar excesivo que se haga reprochable una conducta que tenga la convicción de convertirse en una conducta disciplinable.*

*Por lo anterior respetuosamente **solicitamos retirar la observación**, teniendo en cuenta además que el plan de mejoramiento se formularía a partir de acciones correctivas de actividades que debieron adelantarse por un tercero (ANT y Gobierno Nacional), pues precisamente es allí donde se centra la causa de la observación 01 y que genera esta observación 03.*

*De no prosperar la solicitud de retiro de la observación, **se solicita retirar la incidencia o connotación disciplinaria**, por los argumentos expuestos.*

*Se hace una especial solicitud de atención al considerar que a partir de un solo hecho o condición detectada se estructuran dos observaciones, nótese cómo dentro de la estructura de cada observación, se comparten elementos entre sí.”*

### **Análisis de la respuesta**

Sea lo primero en indicar que la CGR, plantea la observación en términos concisos de la siguiente manera:

1. Presentación de informes por parte de la ADR sin ser coherente con los indicadores y metas del PMI y del PNS respectivo.
2. Los avances tanto cualitativos, como cualitativos no se reportan en los términos establecidos por la normatividad aplicable.
3. Incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los Pilares y estrategias establecidas en el PMI y el PNgi – ECFC, e inexistencia de informes correspondiente a acuse de aceptación referenciado.

Al realizar un análisis a la respuesta entregada por la ADR se puede evidenciar los siguientes argumentos.

1. Informa la ADR que “*se debe indicar nuevamente que para esta observación la auditoria debe tener en cuenta el Decreto Ley 902 del 2017, esto es que se debe contar previamente con la identificación no sólo de los beneficiarios de adjudicación directa de tierras en los precisos términos del artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017*”, también señala, “*La Agencia de Desarrollo Rural – ADR, para la vigencia fiscal 2021 no contó con la información primaria que debía proveer la Agencia Nacional de Tierras – ANT*”, lo que no guarda

relación explícita con ninguno de los hechos observados y relacionados anteriormente.

2. “(...) Por lo anterior, la ADR al no contar con esta información, resultó imposibilitada para llevar a cabo la planeación técnica y financiera para efectuar los reportes cualitativos y cuantitativos en las plataformas del SIIPO y SIRECI.”. Se admite de esta manera el incumplimiento en el hecho detectado y causa de la observación, argumentando además la entidad que: “(...) no es posible adelantar estas actividades, si de manera previa no se cumplen unas condiciones establecidas por el legislador, en este caso el reporte con información suficiente de los beneficiarios y los predios entregados, producto de la cadena de procesos administrativos.”, y por la ausencia de reglamentación del artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017 que otorga competencia para proyectos individuales, queriendo desconocer la obligación expresa en la Resolución 000209 de 2020 que refiere: “Con el listado de los beneficiarios de los programas de tierras aportado por **la Agencia Nacional Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural fomentará la asociatividad, realizando un diagnóstico** teniendo en cuenta criterios tales como: i) colindancia de los predios titulados, ii) vocación productiva del suelo, y iii) condiciones mínimas para iniciar el proceso de fomento asociativo, entre otros.” (Negrita fuera del texto)
3. “Y finalmente para esta observación no podría tampoco atribuírsele un efecto, (...)”, argumentando la entidad que “es inexacto pues precisamente se ha actuado con transparencia desde la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, atendiendo estrictamente las fases y competencias indicadas en la ley.”, sin embargo, como se evidencia en los apartes anteriores, no existen informes en los diferentes sistemas (SIIPO, SIRECI) que permitan dar cuenta y conocer, por parte de las partes interesadas y la ciudadanía en general, de los avances cualitativos y cuantitativos de los recursos de la política “Construcción de Paz”.

### Conclusión:

En conclusión y conforme al análisis de los argumentos expuesto, se configura hallazgo con incidencia disciplinaria, acorde con lo dispuesto en la Ley 734 de 2002 subsumida en la Ley 1952 de 2019.

### **Hallazgo No. 18. Recursos apropiados y obligados Construcción de Paz – Proyecto de Optimización – ADR.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“ARTÍCULO 209 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA: “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”*

Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

*“ARTÍCULO 1 º. (...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad (PND 2018 - 2022).

*“ARTÍCULO 219. TRAZADOR PRESUPUESTAL. Las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial, las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom, con el fin de preparar anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en desarrollo de estos pueblos de la vigencia inmediatamente anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso.*

*Este informe deberá ser presentado a más tardar en el mes de abril de cada año, a las instancias de concertación y consulta de nivel nacional de cada uno de estos pueblos y comunidades.*

*ARTÍCULO 220. TRAZADOR PRESUPUESTAL PARA LA PAZ. Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado - Construcción de Paz- las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz. Esta información deberá conformar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente al Congreso anualmente, durante el tiempo de ejecución del PMI, como un anexo denominado Anexo Gasto Construcción de Paz PGN”. (...)*

**ARTÍCULO 221. TRAZADOR PRESUPUESTAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación definirá un marcador de la equidad para las mujeres, con el fin de que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación identifiquen las asignaciones presupuestales para la referida finalidad, preparen y presenten anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en la vigencia inmediatamente anterior, así como de los recursos apropiados para la vigencia en curso.

*El informe mencionado en el inciso anterior deberá presentarse a más tardar en el mes de abril ante el Congreso de la República. En la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones que prioriza el Departamento Nacional de Planeación, se identificarán los proyectos de inversión que dispondrán del trazador presupuestal a que hace referencia el inciso anterior.”*

Documento CONPES 3932 de 2018, lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial

*“4.3.3. Lineamientos para el fortalecimiento de la interoperabilidad de los sistemas de seguimiento para reportar avances en la implementación del Acuerdo Final y los recursos invertidos; Niveles de seguimiento al PMI; Nivel 2. Seguimiento a los recursos para el cumplimiento del PMI del Acuerdo Final; En el SUIFP, los proyectos de inversión podrán establecer una clara relación con los puntos y pilares del PMI, a través del clasificador presupuestal de la política transversal de paz y posconflicto elaborado en cumplimiento del Documento CONPES 3867(negrita fuera del texto)”.*

Decreto Ley 2364 de 2015. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

**“ARTÍCULO 11. FUNCIONES DEL PRESIDENTE.** Son funciones del Presidente de la Agencia las siguientes:

*2. Dirigir las actividades administrativas, financieras y presupuestales, y establecer las normas y procedimientos internos necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios de la Agencia.*

*11. Proponer, para la aprobación del Consejo Directivo, la distribución anual de los recursos para la cofinanciación de proyectos estratégicos nacionales y los de iniciativa territorial o asociativa, bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*17. Ordenar los gastos, expedir los actos y celebrar los convenios y contratos con personas naturales o jurídicas, así como con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento del objeto y funciones de la Agencia.*

**ARTÍCULO 13. OFICINA DE PLANEACIÓN.** *Son funciones de la Oficina de Planeación las siguientes:*

*11. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de la entidad, gestionar las modificaciones presupuestales a los proyectos de inversión y adelantar el trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las normas que lo reglamenten.”*

Decreto 1829 de 2017; Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

*“Artículo 2.1.1.7.3.2. Objetivos, indicadores y metas. El SIIPO hará seguimiento del estado efectivo de los objetivos, indicadores y metas del Plan Marco de Implementación que permitan además del monitoreo, seguimiento, el ejercicio del control ciudadano sobre la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y recursos destinados a la implementación del acuerdo final y el desarrollo de las acciones para el posconflicto”.*

Decreto 1778 de 2020; "Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República"

*“ARTÍCULO 2.2.14.2.2.1.3; Reporte de seguimiento a metas. Las respectivas oficinas asesoras de planeación, o quien haga sus veces, son las encargadas del reporte de avance cualitativo y cuantitativo sobre el cumplimiento de las metas físicas de los indicadores del PMI, con sus respectivos soportes. Los avances cualitativos deberán reportarse trimestralmente, y los avances cuantitativos deberán reportarse conforme a la periodicidad del indicador establecida en la respectiva ficha técnica. Para el caso que aplique, dichos reportes tendrán que contener la respectiva desagregación a nivel territorial o poblacional según los bienes y/o servicios entregados”.*

Manual Operativo de Trazadores Presupuestales, DNP, 2019.

*“(…) Del mismo modo, el Plan incluye pactos con objetivos transversales como el Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización*

y víctimas, Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom y Pacto por la equidad de las mujeres.

Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional realiza un esfuerzo para visibilizar los recursos de dichas políticas a través de unos trazadores presupuestales según los artículos 219º, 220º y 221º de la Ley del PND vigente. De esta manera, las entidades públicas del orden nacional según sus competencias deben identificar un marcador presupuestal especial para minorías étnicas (comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom) y pueblos indígenas, para el Acuerdo de Paz y para la equidad de la mujer (...). (negrita fuera del texto).

(...) En articulación con lo anterior, el PND define que el Departamento Nacional dispondrá el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP para reportar la información referente a las etapas del ciclo de inversión pública del orden nacional y territorial, y en ese sentido cada trazador presupuestal estará asociado a una política transversal dentro del SUIFP. Cabe aclarar, que los trazadores dispuestos en el Banco Único son a nivel nacional y a nivel territorial.

(...) Los trazadores presupuestales se encuentran en línea con el ciclo de la inversión pública a través de políticas transversales. Así mismo, en la **planeación**, los proyectos contemplan la población a atender desde la formulación de los proyectos, y desde la viabilidad, se revisa que el flujo contemple la política a atender. Las políticas asociadas a los trazadores presupuestales que deben focalizarse en los sistemas dispuestos por el DNP son:

- a) Indígenas
- b) Grupos étnicos
- c) Construcción de Paz
- d) Equidad de la mujer

En la fase de programación, la entidad focaliza los recursos por cada política transversal. Finalmente, en la etapa de Ejecución se realiza el seguimiento de los recursos focalizados, correspondientes a la política transversal previamente definida. (pp. 4 – 7)."

Así las cosas y realizada el análisis de la información reportada por la entidad y la información entregada al equipo auditor relacionada con el proyecto de Inversión "Optimizar la generación de ingresos sostenibles de los productores rurales a nivel nacional" se evidenció que:

En el informe "**IV Avance PA 2021 Ingresos**" que reposa en SIPO se evidencia la siguiente información:

"R/ La Agencia de Desarrollo Rural - ADR en el marco de las intervenciones que realiza en territorio nacional, **al margen del Decreto Ley 902 de 2017, ha cofinanciado al 31 de diciembre de 2021, 101 PIDAR, por valor de \$**

**120.458 millones**, con los cuales se han beneficiado a 8.759. Del total de PIDAR, 40 de ellos se han implementado en municipios PDET, los cuales han contado con una cofinanciación de \$ 50.160 millones, beneficiando a 3.589 productores. (...) (p.32) (*negrita fuera del texto*)”.

En virtud de lo reportado se solicitó información mediante oficio N.º Oficio 2022EE0183285 de 19 de octubre de 2019, punto 3<sup>34</sup>, ante lo cual la agencia declara:

*“Ninguno de los proyectos productivos relacionados en la base de datos remitida anteriormente, acompaña adjudicaciones directas en propiedad a los beneficiarios de tierras realizadas por la agencia Nacional de Tierras – ANT, en el marco del Decreto Ley 902 de 2017” (Respuesta ADR a solicitud de información punto 3, respuesta No. 20226000077052 de 24 de octubre de 2022).*

El resumen ejecutivo construcción de Paz - ADR esquema financiero, SPI, DNP Vigencia 2021, se muestra las inversiones comprometidas y el porcentaje de ejecución transversales reportadas por la ADR en cada uno de los proyectos de inversión para la vigencia 2021, con recursos del PGN dentro de la dimensión Construcción de Paz para cada PILAR; así para el Proyecto de Optimización se tiene:

Para el caso de inversión de los recursos del proyecto focalizados en el PILAR 1.9 por un valor pagado de \$28.120.137.997, correspondientes a las iniciativas PATR, se debe tener en cuenta que en esta línea se marcan aquellos *“recursos identificados en el proyecto permitan cumplir alguna (s) de las 32.808 iniciativas de las subregiones PDET, y éstos no respondan a un indicador del PMI o de un plan nacional sectorial<sup>35</sup>”*. Aunado a esto, se tiene que el Proyecto de Optimización claramente tiene asignados indicadores del PMI, como los son el PIDAR 1.6, y estrategia 1.6.3, por tanto, las iniciativas relacionadas con la entrega de Capital Semilla No Reembolsable corresponden al PIDAR 1.6, por lo que se hace necesario definir de parte de la Agencia los argumentos que dieron lugar a las inversiones realizadas en el PIDAR 1.99, por un valor asignado de \$38.837.919.751.

Adicionalmente, en las Resoluciones de Cofinanciación entregadas por la ADR como relacionadas con el Acuerdo Final (47 Resoluciones), no se encuentran identificados los recursos Invertidos en trazador presupuestal *“Contribución de Paz”*, Así en los documentos aportados (CDP, CRP), y en los informes presentados en los sistemas de información y reportes de obligatorio cumplimiento como SIPO (Visor Nacional de inversiones nacionales, PATR), , SIRECI y SIIF Nación, no se

<sup>34</sup> Solicitud de información - Auditoría Cumplimiento RRI 2018 2021 – ADR, AG8-AC-RRI No. 010

<sup>35</sup> Guía para el uso del trazador presupuestal “Construcción de Paz” en el presupuesto de inversión. p. 21.

discrimina la ejecución de los gasto tanto de Inversión como de Funcionamiento asignados del Presupuesto General de la Nación para la Política de Paz, en lo relacionado con el Proyecto de Optimización, tampoco existe información de los recursos apropiados y ejecutados para cada una de Proyectos PIDAR cofinanciado con recursos de Paz.

Conforme a lo analizado se evidencia que la Agencia de Desarrollo Rural no realiza una identificación clara de los gastos tanto de funcionamiento como de inversión mediante el marcador -Construcción de Paz-, y no establece una relación transparente con los puntos y PILAR del PMI y el PNgi - ECFC de las políticas transversales de paz de postconflicto a través del clasificador presupuestal “*Construcción de Paz*”, lo que evidencia que existe información que no cumple el *principio de la calidad de la información*<sup>36</sup> y *eficiencia*<sup>37</sup> establecidos en la Ley 1712 de 2014.

Así se evidencia que la situación descrita, se debe a que la Presidencia de la Agencia no ordena los gastos tanto de inversión como de funcionamiento del proyecto de Optimización teniendo en cuenta los criterios para identificar trazador presupuestal “*Construcción de Paz*”, acorde a las competencias de la ADR y conforme a lo establecido en el artículo 220 de la Ley 1955 de 2018 y el numeral 4.3.3 del Documento CONPES 3932 de 2018 y sin tener en cuenta las directrices para diferenciar dichas inversiones<sup>38</sup> entregadas por el DNP. Por lo anterior, se evidencia que existen falencias para Realizar el seguimiento oportuno a la ejecución presupuestal de la entidad en lo relacionado desde la Oficina de Planeación de la Entidad lo cual garantiza el cumplimiento normativo aplicable.

Esta situación ocasiona falta de integridad de los datos reportados en la ejecución presupuestal suministrada en la base de datos por la ADR, así como incertidumbre de los valores reportados en relación con la ejecución de los gastos de funcionamiento e inversión de los recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación -PGN-, a través el trazador “*Construcción de Paz*” en la ejecución del Proyecto de Optimización por parte de la ADR para la vigencia 2021 y en relación con los contenidos del PMI y los principios que establecen la obligación de la entidad, por consiguiente, no permite realizar seguimiento del estado efectivo y un ejercicio oportuno y adecuado del control ciudadano y de las entidades competentes sobre la ejecución recursos destinados a la implementación y cumplimiento de los

<sup>36</sup> Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

<sup>37</sup> El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

<sup>38</sup> Manual Operativo De Trazadores Presupuestales; Guía para el uso del trazador presupuestal “*Construcción de Paz*” en el presupuesto de inversión.

objetivos de la RRI, Acuerdo Final y el desarrollo de las acciones para el Posconflicto, lo que genera sesgos en su lectura y en la interpretación de los resultados de gestión y de cumplimiento en relación con la inversión realizada.

### **Respuesta de la ADR**

*“De acuerdo con el artículo 220 Ley 1955 de 2019 “Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado -Construcción de Paz- las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz”. En ese sentido, el Departamento Nacional de Planeación-DNP dispuso del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas para*

*Así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP dispuso del sistema Traza para los recursos de **funcionamiento**. De esta manera se discrimina la ejecución de los gastos tanto de Inversión como de Funcionamiento asignados en el Presupuesto General de la Nación para la Política de Construcción de Paz; en este sentido, es preciso mencionar que el Proyecto “Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de los Productores Rurales en los Territorios a Nivel Nacional - 2020011000200”, solo cuenta con recursos de inversión y no se incluyen acciones relacionadas con el presupuesto de funcionamiento, por lo tanto no procede seguimiento a recursos de funcionamiento para éste propósito.*

*Es importante mencionar que el SIIF, no cuenta con funcionalidades que permitan generar un centro de costos por trazador presupuestal, así mismo, los trazadores presupuestales, de acuerdo con la guía que los reglamenta, no son excluyentes, lo que determina que dentro de su ejecución, se pueden evidenciar los mismos beneficiarios, por ejemplo, contar con un proyecto que se clasifica en equidad de la mujer y a la vez estos beneficiarios pueden ser víctimas e indígenas, estar ubicados en una zona PDET, por tanto, se considera que realizar centros de costos por cada trazador no permite reflejar claramente las inversiones realizadas con cada grupo poblacional, lo que resultaría en una vulneración al principio de transparencia.*

*Sin embargo, en la Plataforma Integrada Inversión Pública - PIIP, que inicia su operación en la vigencia 2023, administrada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, se contempla realizar el respectivo cruce de las políticas transversales, que focalizan la atención de grupos priorizados en los trazadores presupuestales, por ende, en dicha plataforma se podrá evidenciar la desagregación de los diferentes grupos poblaciones intervenidos en el marco de los trazadores.*

Por otra parte, es importante aclarar que la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, realiza seguimiento a la ejecución presupuestal de manera periódica y registra mensualmente la información de avance de las políticas transversales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en la plataforma SPI, **siendo esta la plataforma dispuesta por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, para realizar el debido seguimiento a los trazadores presupuestales, y no únicamente la identificada por el grupo auditor.**

Respecto a la observación, de los criterios utilizados para clasificar las inversiones en el numeral 1.99 del trazador de Construcción de Paz, se informa que el criterio utilizado correspondió a proyectos productivos que fueron cofinanciados en municipios PDET, que no le apuntaban al cumplimiento de Indicadores PMI, tal y como se acordó con el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Es importante precisar, que la clasificación de los PIDAR respecto al cumplimiento de las iniciativas contenidas en el pilar 6 Reactivación Económica y Producción Agropecuaria de los Planes Acción para la Transformación Regional- PATR, es función de la Agencia para la Renovación del Territorio- ART.

Así mismo, es de aclarar que, respecto a la observación de la calidad de la información y la eficiencia, **la Agencia registra la información en las diferentes plataformas, de acuerdo con la normativa vigente**, que aplique a cada una de ellas, soportada en los actos administrativos que aprueban cofinanciación, garantizando la veracidad, coherencia, transparencia y trazabilidad de esta.

En atención a los argumentos mencionados, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR solicita de manera respetuosa, **el retiro de esta observación administrativa y ratificamos que el modelo adoptado para cumplir con la misionalidad de la entidad no va en contravía de lo señalado por el artículo 220 de la Ley 1955 de 2018, el Decreto 3932 de 2018 y de las directrices del Departamento Nacional de Planeación - DNP, dado que todos los argumentos y mecanismos permiten el control y destinación eficaz y eficiente de los recursos cofinanciados en el marco del Trazador de Construcción de Paz.**”

### **Análisis de la respuesta**

La ADR en la respuesta refiere a La CGR, los siguientes puntos argumentativos:

1. “(...) el Proyecto “Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de los Productores Rurales en los Territorios a Nivel Nacional - 2020011000200”, solo cuenta con recursos de inversión y no se incluyen acciones relacionadas con el presupuesto de funcionamiento, por lo tanto no procede seguimiento a recursos de funcionamiento para éste propósito.”. Conforme a la información entregada por la entidad efectivamente se relaciona que el proyecto no cuenta con recursos de inversión, por lo que no

fueron tenidos en cuenta en el análisis que conllevaron a la situación detectada.

2. *“Es importante mencionar que el SIIF, no cuenta con funcionalidades que permitan generar un centro de costos por trazador presupuestal, (...) los trazadores presupuestales, de acuerdo con la guía que los reglamenta, no son excluyentes.*

El equipo auditor, reafirma lo establecido en el “Manual Operativo De Trazadores Presupuestales, 2019” en el capítulo “2.2.2 Registro en el SUIFP” numeral 6, donde se establece la obligación de identificar el “Tipo de focalización”, que para el caso en estudio es “Construcción de Paz” y luego la categoría de focalización o enfoque poblacional.

3. *“(...) respecto a la observación de la calidad de la información y la eficiencia, **la Agencia registra la información en las diferentes plataformas, de acuerdo con la normativa vigente**, que aplique a cada una de ellas, soportada en los actos administrativos que aprueban cofinanciación (...).*
4. *(...) la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, realiza seguimiento a la ejecución presupuestal de manera periódica y registra mensualmente la información de avance de las políticas transversales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en la plataforma SPI, (...)*

Con relación a los puntos 3 y 4, el equipo auditor no comparte los argumentos dados por la ADR, toda vez, que se evidenció por un lado en el “**IV informe de Avance PA 2021 Ingresos**” que reposa en SIPO, donde la ADR manifiesta que, **“al margen del Decreto Ley 902 de 2017, ha cofinanciado al 31 de diciembre de 2021, 101 PIDAR, por valor de \$ 120.458 millones**, con los cuales se han beneficiado a 8.759 (...), y contradictoriamente, la misma agencia manifiesta en “*Respuesta ADR a solicitud de información punto 3, respuesta N.º 20226000077052 de 24 de octubre de 2022*” como se transcribe:

*“Ninguno de los proyectos productivos relacionados en la base de datos remitida anteriormente, acompaña adjudicaciones directas en propiedad a los beneficiarios de tierras realizadas por la agencia Nacional de Tierras – ANT, en el marco del Decreto Ley 902 de 2017”.*

## Conclusión:

Por las consideraciones anteriormente expuesta, y teniendo en cuenta que en relación con: *“en los documentos aportados (CDP, CRP), (...) no se discrimina la ejecución de los gasto tanto de Inversión como de Funcionamiento* (estos fueron excluidos dado que en la base de datos entregada por la entidad no existe reporte)

*asignados del Presupuesto General de la Nación para la Política de Paz, en lo relacionado con el Proyecto de Optimización, tampoco existe información de los recursos apropiados y ejecutados para cada una de Proyectos PIDAR cofinanciado con recursos de Paz.”, no se evidenció argumento que contravirtieran el hecho detectado.*

Esto aunado a que, en ninguna de las herramientas mencionadas, se pueden identificar las asignaciones presupuestales y las obligaciones de los recursos de inversión en lo relacionado con cada uno de los PIDAR que aportan al cumplimiento de la política “*Construcción de Paz*” – Acuerdo Final, se valida como hallazgo.

**Hallazgo No. 19. Asignación de recursos de resoluciones de cofinanciación PIDAR diferente a trazador presupuestal “Construcción de Paz”.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículos 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

**ARTÍCULO 209 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:** *“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”*

Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

**“ARTÍCULO 1 º (...)** *Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad (PND 2018 - 2022).

*“ARTÍCULO 219. TRAZADOR PRESUPUESTAL. Las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial, las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom, con el fin de preparar anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en desarrollo de estos pueblos de la vigencia inmediatamente anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso.*

*Este informe deberá ser presentado a más tardar en el mes de abril de cada año, a las instancias de concertación y consulta de nivel nacional de cada uno de estos pueblos y comunidades.”*

*“ARTÍCULO 220. TRAZADOR PRESUPUESTAL PARA LA PAZ. Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado -Construcción de Paz- las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz. Esta información deberá conformar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente al Congreso anualmente, durante el tiempo de ejecución del PMI, como un anexo denominado Anexo Gasto Construcción de Paz PGN”.*

Documento CONPES 3932 de 2018, lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial

*“4.3.3. Lineamientos para el fortalecimiento de la interoperabilidad de los sistemas de seguimiento para reportar avances en la implementación del Acuerdo Final y los recursos invertidos; Niveles de seguimiento al PMI; Nivel 2. Seguimiento a los recursos para el cumplimiento del PMI del Acuerdo Final; En el SUIFP, los proyectos de inversión podrán establecer una clara relación con los puntos y pilares del PMI, a través del clasificador presupuestal de la política transversal de paz y posconflicto elaborado en cumplimiento del Documento CONPES 3867(negrita fuera del texto)”.*

Decreto Ley 2364 DE 2015. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

*“ARTÍCULO 11. FUNCIONES DEL PRESIDENTE.*

*Son funciones del presidente de la Agencia las siguientes:*

*2. Dirigir las actividades administrativas, financieras y presupuestales, y establecer las normas y procedimientos internos necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios de la Agencia.*

*11. Proponer, para la aprobación del Consejo Directivo, la distribución anual de los recursos para la cofinanciación de proyectos estratégicos nacionales y los de iniciativa territorial o asociativa, bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*17. Ordenar los gastos, expedir los actos y celebrar los convenios y contratos con personas naturales o jurídicas, así como con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento del objeto y funciones de la Agencia.*

**ARTÍCULO 13. OFICINA DE PLANEACIÓN.** *Son funciones de la Oficina de Planeación las siguientes:*

*11. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de la entidad, gestionar las modificaciones presupuestales a los proyectos de inversión y adelantar el trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las normas que lo reglamenten.”*

Decreto 1829 de 2017; Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

*“Artículo 2.1.1.7.3.2. Objetivos, indicadores y metas. El SIIPO hará seguimiento del estado efectivo de los objetivos, indicadores y metas del Plan Marco de Implementación que permitan además del monitoreo, seguimiento, el ejercicio del control ciudadano sobre la ejecución de las políticas, planes, programas, proyectos y recursos destinados a la implementación del acuerdo final y el desarrollo de las acciones para el posconflicto”.*

Decreto 1778 de 2020; "Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República"

*“ARTÍCULO 2.2.14.2.2.1.3; Reporte de seguimiento a metas. Las respectivas oficinas asesoras de planeación, o quien haga sus veces, son las encargadas del reporte de avance cualitativo y cuantitativo sobre el cumplimiento de las metas físicas de los indicadores del PMI, con sus respectivos soportes. Los avances cualitativos deberán reportarse trimestralmente, y los avances cuantitativos deberán*

*reportarse conforme a la periodicidad del indicador establecida en la respectiva ficha técnica. Para el caso que aplique, dichos reportes tendrán que contener la respectiva desagregación a nivel territorial o poblacional según los bienes y/o servicios entregados”.*

Manual Operativo De Trazadores Presupuestales, DNP, 2019.

*(...) Del mismo modo, el Plan incluye pactos con objetivos transversales como el Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom y Pacto por la equidad de las mujeres.*

*Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional realiza un esfuerzo para visibilizar los recursos de dichas políticas a través de unos trazadores presupuestales según los artículos 219º, 220º y 221º de la Ley del PND vigente. De esta manera, las entidades públicas del orden nacional según sus competencias deben identificar un marcador presupuestal especial para minorías étnicas (comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom) y pueblos indígenas, para el Acuerdo de Paz y para la equidad de la mujer (...).*

*(...) En articulación con lo anterior, el PND define que el Departamento Nacional dispondrá el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP para reportar la información referente a las etapas del ciclo de inversión pública del orden nacional y territorial, y en ese sentido cada trazador presupuestal estará asociado a una política transversal dentro del SUIFP. Cabe aclarar, que los trazadores dispuestos en el Banco Único son a nivel nacional y a nivel territorial.*

*(...) Los trazadores presupuestales se encuentran en línea con el ciclo de la inversión pública a través de políticas transversales. Así mismo, en la **planeación**, los proyectos contemplan la población a atender desde la formulación de los proyectos, y desde la viabilidad, se revisa que el flujo contemple la política a atender. Las políticas asociadas a los trazadores presupuestales que deben focalizarse en los sistemas dispuestos por el DNP son:*

- a) Indígenas*
- b) Grupos étnicos*
- c) Construcción de Paz*
- d) Equidad de la mujer*

*En la fase de programación, la entidad focaliza los recursos por cada política transversal. Finalmente, en la etapa de Ejecución se realiza el seguimiento de los recursos focalizados, correspondientes a la política transversal previamente definida. (pp. 4 – 7).”*

En información solicitada por la CGR, mediante *“Solicitud de información – Auditoría Cumplimiento RRI 2018 2021 – ADR”*, donde se requería relación de las resoluciones de cofinanciación del año 2021, ejecutadas en el marco del Acuerdo de Paz punto No. uno (1) relacionado con la Reforma Rural Integral – RRI por el período 2018 – 2021, la ADR mediante oficio N.º 20226000072502 del 29 de septiembre de 2022, relacionó resoluciones cofinanciadas con recursos de la política *“Construcción de Paz”*<sup>39</sup>, que en el considerando de las mismas, se observa apropiación del recurso del Trazador presupuestal grupos étnicos *“Pueblos Indígenas”* como se cita:

*“Que del total de recursos asignados a la ADR para la vigencia 2021 en el mencionado proyecto de inversión, esta entidad destinó \$58.560 millones de pesos del trazador presupuestal de grupos étnico “Pueblos Indígenas”, para la atención del Acuerdo de Gobierno con el Consejo Regional Indígena Del Cauca. De estos recursos, \$50.000 millones corresponden a proyectos de infraestructura productiva”.*

La información de las resoluciones en las cuales se evidenció la situación descrita se relaciona en la Tabla 27 (incorporada al final del documento).

Teniendo en cuenta que el *“Manual Operativo De Trazadores Presupuestales, DNP, 2019”*, establece: *“las entidades públicas del orden nacional según sus competencias deben identificar un marcador presupuestal especial para minorías étnicas (comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom) y pueblos indígenas, para el Acuerdo de Paz y para la equidad de la mujer (...)”*,

En el mismo Sentido, la *“Guía para el uso del trazador presupuestal “Construcción de Paz” en el presupuesto de inversión, DNP, 2020”* dispone: *“todos los trazadores son independientes y no generan doble contabilidad”*.

Se evidencia que de las 47 resoluciones de cofinanciación relacionadas por la ADR<sup>40</sup> como aportantes al punto 1 (RRI) del Acuerdo Final (recursos *“Construcción de Paz”*), se encontraron once (11) resoluciones cofinanciadas por la Agencia de Desarrollo Rural, por un valor de \$ 22.997.378.193 (Aproximadamente el 35% de la inversión), que en la parte motiva del acto administrativo de cofinanciación señala que los recursos apropiados y ejecutados pertenecen al Trazador Presupuestal grupos étnicos *“Pueblos Indígenas”*.

<sup>39</sup> Correo electrónico de 4 de octubre de 2022, Alcance Respuesta Solicitud AG8-AC-RRI No. 007”, la ADR dentro de la base de datos suministrada a la CGR, denominada “Anexo matriz remitido por Contraloría - actualizada a 30092022.

<sup>40</sup> Correo electrónico de 4 de octubre de 2022, Alcance Respuesta Solicitud AG8-AC-RRI No. 007”, la ADR dentro de la base de datos suministrada a la CGR, denominada “Anexo matriz remitido por Contraloría - actualizada a 30092022.

Lo anterior, es causado por un inadecuado registro de los recursos de inversión de la ADR conforme a la política de trazador de Paz, establecido en los artículos 219, 220 y 221 de la Ley 1955 de 2018 (PND 2018 – 2022) y acorde con lo dispuesto en el Manual Operativo de Trazadores Presupuestales, DNP, 2019 y la Guía Para el Uso del Trazador Presupuestal “*Construcción de Paz*” en el Presupuesto de Inversión. DNP (2020).

Lo que denota deficiencias en el seguimiento a la ejecución presupuestal por parte de la oficina de Planeación a los proyectos de inversión cofinanciados.

En consecuencia, se evidencia inconsistencia en la información reportada de las resoluciones cofinanciadas y falta de integridad de los datos entregados por la Agencia de Desarrollo Rural en lo relacionado con los recursos de inversión ejecutados dentro de Trazador Presupuestal “*Construcción de Paz*”, lo que ocasiona sesgos en la lectura de las cifras de los recursos de Inversión<sup>41</sup> que aportan al cumplimiento de la RRI, Acuerdo Final.

### **Respuesta de la ADR**

Respuesta CGR AUDITORIA RRI-1 con N.º 20226000096142, recibida en diciembre de 2022.

*“De acuerdo con el criterio normativo que entre otros citados por el equipo auditor, corresponde al Manual Operativo de Trazadores Presupuestales, el Gobierno Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, realizó un esfuerzo para visibilizar los recursos de políticas transversales, tales como: “Pacto por la construcción de paz: cultura 2 de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, Pacto por la equidad a través de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rom y Pacto por la equidad de las mujeres”, es así como la Agencia de Desarrollo Rural – ADR ha desarrollado unos trazadores presupuestales atendiendo fielmente los artículos 219, 220 y 221 de la Ley del PND vigente, los cuales facultan a las entidades públicas del orden Nacional según sus competencias, a identificar un marcador presupuestal especial para minorías étnicas (comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rom) y pueblos indígenas, para el Acuerdo de Paz y para la equidad de la mujer.*

*Así las cosas, debe observarse como hecho o condición, que precisamente la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, a través del proyecto de Inversión “Optimización de la Generación de Ingresos Sostenibles de los Productores Rurales en los*

---

<sup>41</sup> De un total de 65.317.369.405 COP de inversión relacionada como ejecutada en el marco de la RRI, Acuerdo Final de Paz, existe un total de 22.997.378.193 COP que no estaría relacionado con el trazador “*Construcción de Paz*”.

*Territorios a Nivel Nacional - 2020011000200”, contó con cuatro (4) trazadores presupuestales: Construcción de Paz, Grupos Étnicos, Equidad de Género, Desplazados/ Víctimas, con especial atención dentro del criterio normativo, que corresponde a la guía que los reglamenta, no tienen una característica excluyente, situación que al momento de detectar el hecho en la observación comunicada no se tuvo en cuenta. Además, se puede evidenciar que un proyecto que se clasifica en equidad de la mujer también los beneficiarios pueden ser víctimas e indígenas y/o estar ubicados en una zona PDET, por lo tanto, se considera que realizar centros de costos por cada trazador, no permitiría reflejar claramente las inversiones realizadas a favor de cada grupo poblacional.*

*Para el caso específico de los proyectos cofinanciados con las Resoluciones 346, 347, 430, 449, 450, 451, 452, 477, 478, 479 y 488 de 2021, cuentan con dos connotaciones, por una parte, se contabilizan dentro del trazador étnico, ya que de acuerdo con lo establecido en el Reglamento para la estructuración y cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Acuerdo 10 de 2019 y sus modificatorios), en su numeral 4.2 sobre enfoques diferenciales, determina que uno de los criterios de priorización para que un proyecto sea clasificado como grupos étnicos, debe demostrar que el 100% de sus beneficiarios pertenecen a una comunidad étnica, y estos PIDAR cumplen con este criterio; a su vez, dichos proyectos se derivan del cumplimiento de compromisos del Gobierno Nacional con el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC- conforme al determinado en el Decreto 1811/2017 normatividad que tampoco se tuvo en cuenta por el equipo de auditoría, y que está armonizado con el Plan Cuatrienal 2019-2022.*

*En ese sentido, los municipios priorizados en el Decreto ley 893 de 2017 con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET del departamento del Cauca son 20: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, el Tambo, Jámalo, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suarez y Toribio, Guapi, López de Micai, Timbiquí. Por tanto, atendiendo a que uno de los criterios de priorización de PIDAR, es que se desarrollen en municipios PDET, los municipios donde fueron cofinanciados los proyectos en mención, se encuentran clasificados como tal, excepto el PIDAR con Resolución 478/2021, el cual se clasifica en el indicador del Plan Marco de Implementación – PMI- A.89 “Financiación o cofinanciación para la construcción o rehabilitación de Centros de Acopio en PIDAR para territorios y territorios y población definidos en el respectivo plan.”*

*Cabe anotar que, si bien los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se crean como instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes nacionales sectoriales y demás programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) que establece el Acuerdo Final de Paz, la presencia y acción eficaz del Estado debe ser impulsada en todo el territorio*

*nacional. En tal sentido, en el marco de las competencias que se le asignaron a la Agencia para contribuir a la transformación integral del campo, sus inversiones en proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial van dirigidas a pequeños y medianos productores, de manera general, pero con enfoque territorial, contribuyendo al cierre de brechas entre el campo y la ciudad para generar condiciones de bienestar y buen vivir a los pobladores rurales.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta estos 2 criterios mencionados, que los PIDAR para ser marcados como trazador indígena y como trazador de paz, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR cuenta con dicha clasificación en sus bases de datos; no obstante, transversales. Enunciado lo anterior y atendiendo el cumplimiento de los criterios normativos señalados, no resulta preciso endilgar una conducta disciplinable, pues por el contrario en cumplimiento de las normativas esta Agencia atendió lo preceptuado, y en este sentido no resulta ser una inadecuada asignación y ordenación de los recursos de inversión de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR conforme a la política de trazador de Paz, como se expone como efecto de la observación, bajo la normatividad aplicable.*

*Por lo anterior, respetuosamente se solicita retirar la incidencia o connotación disciplinaria de la observación comunicada, dado que no se pueden endilgar incumplimientos normativos sin tener en cuenta otras disposiciones normativas aplicables, las cuales se atendieron en oportunidad.”*

### **Análisis de la respuesta**

La ADR manifiesta el cumplimiento del criterio relacionado con la identificación de los trazadores presupuestales ordenado por la Ley 1955 de 2018 señalando: “ (...) con cuatro (4) trazadores presupuestales: Construcción de Paz, Grupos Étnicos, Equidad de Género, Desplazados/ Víctimas(...)”, además expresa, que estos “(...)no tienen características excluyentes, situación que al momento de detectar el hecho en la observación comunicada no se tuvo en cuenta (...), por lo tanto, se considera que realizar centros de costos por cada trazador, no permitiría reflejar claramente las inversiones realizadas a favor de cada grupo poblacional.”

En relación con lo anterior, se argumenta que la sola construcción de los trazadores dentro de las partidas presupuestales de la entidad no permite diferir el cumplimiento de lo estipulado por el Decreto Ley 1955 de 2018, debido a que este obliga a las entidades a identificar los gastos tanto de inversión como de funcionamiento dentro de las partidas presupuestales adoptadas.

En el mismo sentido se debe tener en cuenta que, si bien, las actividades del proyecto pueden beneficiar a los diferentes tipos de población o tener diferentes enfoques, deben estas, focalizar la política respectiva, que para el caso sería

“*Construcción de Paz*”. También, deben atender las directrices emitidas por el DNP, las cuales en el “*Manual Operativo De Trazadores Presupuestales, 2019*” en el capítulo “*2.2.2 Registro en el SUIFP*” numeral 6, establecen: “*6. Se visualiza la política transversal y debe hacerse su registro de acuerdo con la vigencia seleccionada, en la columna que se encuentra activa para ello y en las categorías que se requieran. La focalización de los recursos puede ser menor o igual al valor de los recursos Vigentes del Proyecto para la vigencia seleccionada.*”. así, en el referido modulo se evidencia la obligación de identificar el “*Tipo de focalización*”, que para el caso en estudio es “*Construcción de Paz*” y luego la categoría de focalización o enfoque poblacional.

Por último, el equipo auditor comparte la tesis de la ADR, que las partidas presupuestales deben permitir “*(...) reflejar claramente las inversiones realizadas a favor de cada grupo poblacional.*” y más aún a cada política, situación que no es posible realizar con la estructuración evidencia en las resoluciones de cofinanciación. En el mismo sentido, se comparte el argumento que las inversiones realizadas en los municipios PDET en el desarrollo de las actividades del proyecto de inversión beneficiarían a la población en situación de vulnerabilidad, no obstante, están deben identificar la política respectiva.

### **Conclusión:**

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que dentro de las Resoluciones de Cofinanciación relacionadas en la presente observación se identifica que el “*Tipo de focalización*” es “*Grupos Étnicos “Pueblos indígenas”*” que como lo establece la entidad es una de las 4 categorías establecidas por la ADR y que por consiguientes distinta a “*Construcción de Paz*”, se concluye que las consideraciones planteadas por las ADR no desvirtúa el hecho detectado por el equipo auditor, y en tal sentido, se configura hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 20. Cobertura pólizas de cumplimiento en Proyectos PIDAR Acuerdo Final (D.8)**

La Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículos 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

*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 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*“Artículo 3. Principios: 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 489 de 1998 Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre 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 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”*

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 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:*

*El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los*

*cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.*

*No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.*

*Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”.*

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario.

Sentencia C-230 de 1995. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

*Por no ser de creación legal las asociaciones y fundaciones de participación mixta se las considera bajo la denominación genérica de entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, y están sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del código civil y demás normas complementarias.*

La Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA

“ARTÍCULO 2.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.”

Plan Marco de Implementación -PMI- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

“A. Objetivos

*El Punto 1 aborda el tema de la Reforma Rural Integral, a través del cual se busca la transformación estructural del campo, mediante el cierre de las brechas entre el campo y la ciudad, y la generación de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La RRI busca además integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 10). Asimismo, la RRI debe contribuir al restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, por lo que serán una población objetivo cuya reparación será prioritaria para la implementación (...)*

*(...) Igualmente, dentro de los principios de la RRI se establece que en su ejecución debe atender de manera prioritaria a los pequeños y medianos productores y productoras rurales, las víctimas del conflicto, los niños y niñas, las mujeres y las personas adultas mayores (...)*

*(...) Para dar cumplimiento a estos propósitos, **el Gobierno nacional se compromete con la entrega efectiva de bienes y servicios**, la implementación de acciones y la adopción de las medidas que permitan alcanzar las siguientes metas trazadoras para asegurar el logro de los objetivos estratégicos del Acuerdo Final (Negrita fuera del texto)”*

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.

*“Artículo 3º. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:*

*(...) Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.*

*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.”*

Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

*“Artículo 1º. (...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las*

*actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

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

*“Artículo 19. Dirección de Acceso a Activos Productivos. Son funciones de la Dirección de Acceso a Activos Productivos, las siguientes:*

*8. Proponer a la Dirección de Evaluación de la Vicepresidencia de Proyectos, los indicadores y metodologías para el seguimiento y control a los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural en el componente de acceso a activos productivos.*

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

*3. Ejecutar las acciones en el territorio para garantizar la articulación intra e intersectorial requeridas para la ejecución de los proyectos cofinanciados por la Agencia.*

*7. Supervisar los contratos suscritos por la Agencia para la estructuración y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

*8. Suministrar a la Oficina de Planeación, la información sobre el estado de avance de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

*Artículo 23. Vicepresidencia de Proyectos. Son funciones de la Vicepresidencia de Proyectos, las siguientes:*

*12. Definir los procedimientos para el monitoreo, seguimiento y control a la estructuración y ejecución de los proyectos que se cofinancien con cargo a los recursos de la Agencia.*

*Artículo 25. Dirección de Seguimiento y Control. Son funciones de la Dirección de seguimiento y control:*

*1. Diseñar y administrar el sistema de monitoreo, seguimiento y control a los procesos de ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a cargo de la Agencia.*

*3. Diseñar e implementar un sistema de alertas para identificar atrasos y acciones a ser adelantadas, respecto de los procesos de ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

*6. Adelantar el seguimiento y control a la implementación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural en los componentes de asistencia técnica y acompañamiento integral, de acceso a activos productivos, de adecuación de tierras y de comercialización, entre otros.*

*Acuerdo No. 010 de 2019; Por el cual se adopta el reglamento para /os Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y se dictan otras disposiciones.*

*7.6 EJECUCIÓN, 7.6.1 requisitos previo al inicio de la ejecución.*

*Corresponde a la organización una vez la entidad haya realizado la notificación del acto administrativo que otorga la cofinanciación y la socialización del PIDAR, de acuerdo con lo establecido, contar con los siguientes requisitos.*

*(...) Constitución de una póliza de garantía de cumplimiento, a favor de la Agencia de Desarrollo Rural.*

*Garantía de cumplimiento otorgada por una compañía de seguros legalmente autorizada por la superintendencia Financiera o la entidad que haga sus veces, a favor de la Agencia de Desarrollo Rural, por un monto del 20% del valor de la cofinanciación del proyecto integral de Desarrollo Agropecuario y Rural, con una vigencia igual a la de ejecución de proyecto.*

*(...) Dichos requisitos deben ser aportados por la entidad o forma organizativa que presentó el proyecto a la Vicepresidencia de integración productiva. No obstante, si a los 6 meses de la expedición del acto administrativo de cofinanciación del proyecto no se ha cumplido los requisitos previos al inicio de la ejecución y no se cuenta con el respectivo certificado de cumplimiento expedido por la vicepresidencia de Integración Productiva, los recursos aprobados para el proyecto deben ser liberados.*

*No obstante, se podrá solicitar, antes del vencimiento, la prórroga de dicho plazo, hasta por seis (6) meses adicionales. Corresponde a la Vicepresidencia de Integración de Proyecto decidir sobre dicha solicitud.*

*9. Liberación de recursos de cofinanciación de la agencia de desarrollo Rural.*

*“corresponde a la Agencia la aprobar la liberación de la contrapartida otorgada, con recursos de la ADR, únicamente en los siguientes casos: cuando no se haya cumplido los requisitos previos al inicio de la ejecución del numeral 7.6.1 de presente reglamentos (SIC), (...) la Agencia de Desarrollo Rural adelantara las actuaciones administrativas necesarias para revocar la resolución de otorgamiento,*

*disponer el reintegro de los recursos y la aplicación de las demás disposiciones normativas relacionadas con el incumplimiento contractual a que haya lugar.”*

En atención a los compromisos de la Visita Fiscal a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, realizada por el equipo auditor en diciembre 6 de 2022, en el marco de la Auditoría de Cumplimiento de la Reforma Rural Integral punto uno Acuerdo Final, la Agencia suministró información a través de correo electrónico de fecha diciembre 12 de 2022.

Revisados los expedientes se evidenció que se inició la ejecución de los PIDAR cofinanciados con recursos Construcción de Paz; sin cumplir el “*requisito previo*”<sup>42</sup> de la constitución de las garantías, de manera que 19 pólizas de garantía de cumplimiento fueron constituidas con posterioridad al inicio de la vigencia de la póliza.

Del mismo modo, el equipo auditor encontró que las certificaciones de cumplimiento de las resoluciones 346 y 545 fueron expedidas por parte del respectivo director de la UTT sin existir constitución de la garantía, según se observa en la siguiente tabla.

**Tabla 20. Pólizas de constituidas posterior a la vigencia de la garantía**

| Ítems | Resolución | Fecha de constitución de la garantía | Vigencia de póliza (fecha de inicio) | Diferencia en días | Certificado de cumplimiento   | Inconsistencia                                                                              |
|-------|------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | 69         | 21/04/2021                           | 09/04/2021                           | 12                 | 18/05/2021                    | Pólizas de garantía de cumplimiento fueron constituidas posterior al inicio de la vigencia. |
| 2     | 191        | 13/09/2022                           | 31/07/2021                           | 409                | No se evidencia               |                                                                                             |
| 3     | 330        | 22/12/2021                           | 17/12/2021                           | 5                  | 23/12/2021                    |                                                                                             |
| 4     | 346        | 16/11/2021                           | 05/11/2021                           | 11                 | 07/04/2021                    |                                                                                             |
| 5     | 412        | 06/06/2022                           | 03/06/2022                           | 3                  | 08/11/2022                    |                                                                                             |
| 6     | 430        | 11/08/2022                           | 21/07/2022                           | 21                 | 01/09/2022                    |                                                                                             |
| 7     | 431        | 30/03/2022                           | 09/03/2022                           | 21                 | 14/06/2022                    |                                                                                             |
| 8     | 449        | 03/03/2022                           | 15/02/2022                           | 16                 | 20/05/2022                    |                                                                                             |
| 9     | 470        | 05/08/2022                           | 27/07/2022                           | 9                  | Error Certificación es de 431 |                                                                                             |
| 10    | 477        | 04/04/2022                           | 21/01/2022                           | 73                 | 06/04/2022                    |                                                                                             |
| 11    | 478        | 03/03/2022                           | 03/02/2022                           | 28                 | 30/05/2022                    |                                                                                             |
| 12    | 481        | 21/06/2022                           | 14/06/2022                           | 7                  | 08/07/2022                    |                                                                                             |
| 13    | 488        | 03/03/2022                           | 15/02/2022                           | 16                 | 11/05/2022                    |                                                                                             |
| 14    | 545        | 25/06/2022                           | 24/12/2021                           | 183                | 27/01/2022                    |                                                                                             |
| 15    | 546        | 11/07/2022                           | 01/07/2022                           | 10                 | 13/07/2022                    |                                                                                             |
| 16    | 548        | 15/07/2022                           | 30/06/2022                           | 15                 | No se aporte                  |                                                                                             |
| 17    | 552        | 21/01/2022                           | 13/01/2022                           | 8                  | 02/02/2022                    |                                                                                             |
| 18    | 553        | 01/03/2022                           | 11/01/2022                           | 49                 | 01/09/2022                    |                                                                                             |
| 19    | 574        | 09/05/2022                           | 28/04/2022                           | 11                 | 09/05/2022                    |                                                                                             |

Fuente. ADR

Elaboró. Equipo auditor

<sup>42</sup> Numeral 7.6.1 requisitos previo al inicio de la ejecución del Acuerdo No. 010 DE 2019

La siguiente tabla describe la situación de 18 de las resoluciones cofinanciadas las cuales exceden el término señalado para la constitución de la garantía de cumplimiento (*a los 6 meses de la expedición del acto administrativo de cofinanciación del proyecto*<sup>43</sup>) y solo la Resolución 069 presentó prórroga de la Garantía.

**Tabla 21. Resoluciones de cofinanciación (PIDAR) con constitución de la póliza de garantía fuera de los términos establecidos**

| Ítems | Resolución | Fecha de expedición de resolución | Fecha de constitución de la garantía | Meses para la constitución para constitución | Inconsistencia detectada                                                        |
|-------|------------|-----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | 191        | 01/07/2021                        | 21/04/2021                           | 14,63                                        | Exceden el termino señalado para la constitución de la garantía de cumplimiento |
| 2     | 347        | 07/10/2021                        | 13/09/2022                           | 10,20                                        |                                                                                 |
| 3     | 412        | 10/11/2021                        | 22/12/2021                           | 6,93                                         |                                                                                 |
| 4     | 430        | 12/11/2021                        | 16/11/2021                           | 9,07                                         |                                                                                 |
| 5     | 470        | 29/11/2021                        | 06/06/2022                           | 8,30                                         |                                                                                 |
| 6     | 471        | 29/11/2021                        | 11/08/2022                           | 6,67                                         |                                                                                 |
| 7     | 480        | 30/11/2021                        | 30/03/2022                           | 8,03                                         |                                                                                 |
| 8     | 481        | 30/11/2021                        | 03/03/2022                           | 6,77                                         |                                                                                 |
| 9     | 485        | 30/11/2021                        | 05/08/2022                           | 12,33                                        |                                                                                 |
| 10    | 493        | 30/11/2021                        | 04/04/2022                           | 10,80                                        |                                                                                 |
| 11    | 545        | 20/12/2021                        | 03/03/2022                           | 6,23                                         |                                                                                 |
| 12    | 546        | 20/12/2021                        | 21/06/2022                           | 6,77                                         |                                                                                 |
| 13    | 548        | 21/12/2021                        | 03/03/2022                           | 6,87                                         |                                                                                 |
| 14    | 550        | 21/12/2021                        | 25/06/2022                           | 7,47                                         |                                                                                 |
| 15    | 556        | 21/12/2021                        | 11/07/2022                           | 8,13                                         |                                                                                 |
| 16    | 570        | 23/12/2021                        | 15/07/2022                           | 7,03                                         |                                                                                 |
| 17    | 575        | 23/12/2021                        | 21/01/2022                           | 7,63                                         |                                                                                 |
| 18    | 579        | 24/12/2021                        | 01/03/2022                           | 7,60                                         |                                                                                 |

Fuente. ADR

Elaboró. Equipo auditor.

De otra parte, las resoluciones 69, 173, 191, 194, 220 y 229 presentan períodos de ejecución que exceden los doce (12) meses de la vigencia de la póliza, situación que exigía la debida prórroga para la ejecución de los proyectos y de la respectiva garantía.

Esta situación es causada por una inoportuna supervisión por parte de las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) y de la Dirección de Seguimiento y Control a las actividades de los proyectos PIDAR conforme a lo dispuesto en los artículos 22 y 25 del Decreto 2364 de 2015, de forma que se garantice lo exigido en el numeral 7.6.1. del Acuerdo No. 010 de 2019, relacionado con los requisitos previos al inicio de la ejecución.

<sup>43</sup> No obstante, se podrá solicitar, antes del vencimiento, la prórroga de dicho plazo, hasta por seis (6) meses adicionales. (Numeral 7.6.1 *Requisitos previo al inicio de la ejecución*. Acuerdo No. 010 de 2019)

Lo anterior genera riesgos en la ejecución de los recursos de la política de “Construcción de Paz” frente a posibles incumplimientos e inobservancia de las Resoluciones de cofinanciación en cuanto a la oportunidad en la constitución de la póliza y ejecución de las actividades del proyecto cofinanciado sin el amparo correspondiente.

En cuanto al incumplimiento de los términos para la constitución de la póliza de garantía, correspondía a la ADR según el Numeral 9 del Acuerdo No. 010 de 2019 la *“liberación de la contrapartida otorgada (...) y (...) adelantara las actuaciones administrativas necesarias para revocar la resolución de otorgamiento, disponer el reintegro de los recursos y la aplicación de las demás disposiciones normativas relacionadas con el incumplimiento contractual a que haya lugar.”*

Por lo anterior y como consecuencia se configura hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria (D).

### **Respuesta de la ADR**

*“Revisados los expedientes se evidenció que se inició la ejecución de los PIDAR cofinanciados con recursos Construcción de Paz; sin cumplir el “requisito previo 1 de la constitución de las garantías, de manera que 19 pólizas de garantía de cumplimiento fueron constituidas con posterioridad al inicio de la vigencia de la póliza.”*

*En atención a la observación reportada por el Ente de Control en relación con los días de diferencia entre la expedición y vigencia de las garantías de cumplimiento, vale la pena señalar que el cumplimiento de este requisito es para las organizaciones beneficiarias de cofinanciación de los PIDAR, es decir, ellos junto con la aseguradora de su preferencia acuerdan las condiciones mínimas de cada garantía según lo establecido por la Agencia.*

*Esto permite indicar que la Agencia de Desarrollo Rural a través de los Supervisores PIDAR validan la información entregada en cada una de las garantías, donde se debe verificar que la vigencia de estas esté acorde con la ejecución del PIDAR. En consideración, las aseguradoras pueden generar un amparo de manera retroactiva y es una situación ajena a la Agencia de Desarrollo Rural, quien tiene el deber de verificar que los PIDAR, las actas de inicio y certificación de cumplimiento de requisitos previos no van a ser superiores a la fecha de expedición o a la fecha de vigencia de las garantías, situación que no se ha presentado.*

*“Del mismo modo, el equipo auditor encontró que las certificaciones de cumplimiento de las resoluciones 346 y 545 fueron expedidas por parte del respectivo director de la UTT sin existir constitución de la garantía”*

*Atendiendo la consideración de la Contraloría se procedió a realizar el respectivo análisis por las dos resoluciones reportadas, encontrando lo siguiente:*

- *Resolución 346 del 16 de noviembre de 2021: Para el PIDAR cofinanciado por esta resolución, se evidencia que el acta de inicio y la certificación de cumplimiento de requisitos previos fueron suscritas por el Supervisor del PIDAR el día 07 de abril de 2022, adjuntas, y la vigencia de la garantía de cumplimiento aportada por la organización es desde el 05 de noviembre de 2021, adjunta. En consideración, se puede concluir que se adelantó la suscripción de los formatos en cumplimiento a los procedimientos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural; y se establece que el PIDAR estuvo cubierto en debida forma, no existiendo omisión alguna.*
- *Resolución 545 del 20 de diciembre de 2021: Para el PIDAR cofinanciado por esta resolución, se evidencia que tanto la certificación de cumplimiento de requisitos previos como el acta de inicio, se suscribieron por parte del supervisor con fecha 27 de enero de 2022, documento que se adjunta. En consideración, se puede concluir que se adelantó la suscripción de los formatos en cumplimiento a los procedimientos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural.*

*Ahora bien, en relación con la observación “La siguiente tabla describe la situación de 18 de las resoluciones cofinanciadas las cuales exceden el término señalado para la constitución de la garantía de cumplimiento (a los 6 meses de la expedición del acto administrativo de cofinanciación del proyecto 2) y solo la Resolución 069 presentó prórroga de la Garantía.”*

*En atención a la información reportada por el Ente de Control me permito informarle que tal como lo establecen el “Reglamento para la Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial”, el procedimiento “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de la modalidad de Ejecución Directa” y los actos administrativos expedidos a favor de las organizaciones beneficiarias de cofinanciación por parte de la Agencia de Desarrollo Rural, las organizaciones cuentan con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de expedición de la resolución de cofinanciación, para el cumplimiento de los requisitos previos a la ejecución del PIDAR, los cuales pueden ser prorrogados por otros seis (6) meses adicionales, a solicitud de la organización.*

*Con base en lo anterior, se analizaron las dieciocho (18) resoluciones reportadas en la tabla 2. “Resoluciones de cofinanciación (PIDAR) con constitución de la póliza de garantía fuera de los términos establecidos”, de la observación número 19, donde*

*mencionan como “inconsistencia exceder el termino señalado de seis meses para la constitución de la garantía de cumplimiento”, evidenciando tal como se presenta en la tabla que a continuación se evidencia, que todas las organizaciones solicitaron, a tiempo, la prórroga por seis (6) meses, con el objetivo de dar cumplimiento a los requisitos establecidos en los actos administrativos de cofinanciación y la normatividad vigente de la Agencia de Desarrollo Rural.*

*(....)*

*En consecuencia, se precisa al Ente de Control que por parte de la Agencia de Desarrollo Rural, se adelantaron las actividades administrativas y de seguimiento necesarias para garantizar el cumplimiento de los términos establecidos en la normativa vigente emitida por la Agencia de Desarrollo Rural, es decir, máximo un (1) año contado a partir de la fecha de expedición de la resolución de cofinanciación, previa la solicitud de prórroga presentada por la organización y que todos los proyectos relacionados en la tabla iniciaron su ejecución dentro de los términos dispuestos.*

*Como soporte de lo señalado en la tabla, se adjuntan los oficios de solicitud de prórroga presentados por cada una de las organizaciones, situación que **se aparta de la condición detectada por el auditor**, dado que las solicitudes si se presentaron antes del vencimiento inicialmente establecido, y los oficios de respuesta entregados por la Agencia de Desarrollo Rural, adicionalmente, se indica que, con fundamento en que los proyectos analizados actualmente se encuentran en fase de implementación, no es procedente iniciar la actuación de condición resolutoria y/o liberación de recursos mencionada en la observación.*

*De otra parte, en relación con lo manifestado por la Contraloría General de la República “las Resoluciones 69, 173, 191, 194, 220 y 229 presentan períodos de ejecución que exceden los doce (12) meses de la vigencia de la póliza situación que exigía la debida prórroga para la ejecución de los proyectos y de la respectiva garantía.” y es precisamente oportuno informar y aclarar que nos permitimos que:*

- Resolución 069 de 09 de abril de 2021: El PIDAR cofinanciado bajo esta resolución se encuentra en fase de liquidación de encargo fiduciario y con el cumplimiento del 100% de las actividades técnicas y financieras.*
- Resolución 173 de 21 de junio de 2021: El PIDAR cofinanciado bajo esta resolución, cuenta con la prórroga de la garantía de cumplimiento (adjunta) vigente hasta el día 25 de febrero de 2023.*
- Resolución 191 de 01 de julio de 2021: El PIDAR cofinanciado bajo esta resolución se encuentra en fase de liquidación de encargo fiduciario y con el cumplimiento del 100% de las actividades técnicas y financieras*

- Resolución 194 de 01 de julio de 2021: El PIDAR cofinanciado bajo esta resolución, cuenta con la prórroga de la garantía de cumplimiento (adjunta) vigente hasta el día 30 de agosto de 2023.
- Resolución 220 de 01 de septiembre de 2021: El PIDAR cofinanciado bajo esta resolución, cuenta con la prórroga de la garantía de cumplimiento (adjunta) vigente hasta el día 01 de agosto de 2023
- Resolución 229 de 24 de agosto de 2021: El PIDAR cofinanciado bajo esta resolución, cuenta con la prórroga de la garantía de cumplimiento (adjunta), vigente hasta el día 24 de octubre de 2023.

Situación que también **se aparta del efecto** comunicado en la observación, cuándo se considera por el auditor en su causa, que se han generado riesgos en la ejecución de los recursos cuando con las actuaciones desplegadas en los soportes adjuntos, se evidencia que por parte del Supervisor de los PIDAR y apoyos a la supervisión se ha realizado una gestión oportuna y eficiente, que no podría estar a la luz de un reproche que amerite una conducta disciplinable, y menos bajo la presunción del riesgo cuando el cumplimiento de las Resoluciones se encuentran en un porcentaje del 100%, como resultado de un oportuno seguimiento que garantizó la correcta ejecución del proyecto y por ende garantizaron la protección de los recursos, así como los activos entregados por parte de la Agencia de Desarrollo Rural en cada uno de los proyectos cofinanciados, lo que permitió el cumplimiento de objetivos y el aumento de las capacidades organizacionales, administrativas y de producción de los beneficiarios.

Por lo anteriormente indicado, se solicita el retiro de la presente observación o en su defecto la incidencia o connotación disciplinaria además por que en la evaluación realizada no se tuvo en cuenta el resultado final de las resoluciones y se promueve la incidencia disciplinaria desde la evaluación parcial por una aparente omisión que además emerge de una presunción del riesgo, elemento que se excluye a pesar que para el ministerio publico la conductas disciplinables deben resultar en una afectación real.

### **Análisis de la respuesta**

La agencia en respuesta a los hechos presentados por la CGR señala lo siguiente:

1. En lo que respecta a. “se inició la ejecución de los PIDAR cofinanciados con recursos Construcción de Paz; sin cumplir el “requisito previo<sup>44</sup>.de la constitución de las garantías.” La ADR manifiesta:

---

<sup>44</sup> Numeral 7.6.1 requisitos previo al inicio de la ejecución del Acuerdo No. 010 de 2019

*(...) En consideración, las aseguradoras pueden generar un amparo de manera retroactiva y es una situación ajena a la Agencia de Desarrollo Rural, quien tiene el deber de verificar que los PIDAR, las actas de inicio y certificación de cumplimiento de requisitos previos no van a ser superiores a la fecha de expedición o a la fecha de vigencia de las garantías, situación que no se ha presentado (...)*

2. Las resoluciones “069 y 191 de 2021: se encuentra en fase de liquidación de encargo fiduciario y con el cumplimiento del 100% de las actividades técnicas y financieras”. No obstante, estas resoluciones a término de 30/10/2022 contaba con un término de ejecución aproximado de 18 y 14 meses respectivamente desde la constitución de la póliza, sin embargo, no se evidencia prórroga de la garantía de cumplimiento dentro de los expedientes, ni se relaciona en la respuesta, tampoco se evidencio el porcentaje de ejecución señalado por la ADR dentro de las bases de datos suministradas al equipo auditor.

Con relación a las resoluciones 173, 194, 220 y 229 en respuesta de la ADR y anexos Correspondientes se evidencio:

- Resolución 173 de 21 de junio de 2021: se adjunta la prórroga correspondiente.
  - Resolución 194 de 01 de julio de 2021: Se modifico el 15/11/2022, su prórroga se hizo después la terminación de la vigencia (29/09/2022)
  - Resolución 220 de 01 de septiembre de 2021: se adjunta la prórroga correspondiente.
  - Resolución 229 de 24 de agosto de 2021: se expidió 4 días después de la terminación de la vigencia.
3. Con respecto al hecho detectado y señalado: “18 de las resoluciones cofinanciadas las cuales exceden el término señalado para la constitución de la garantía de cumplimiento (a los 6 meses de la expedición del acto administrativo de cofinanciación del proyecto) y solo la Resolución 069 presentó prórroga de la Garantía”. la ADR manifiesta:  
“(…) tal como se presenta en la tabla que a continuación se evidencia, que todas las organizaciones solicitaron, a tiempo, la prórroga por seis (6) meses, con el objetivo de dar cumplimiento a los requisitos establecidos en los actos administrativos de cofinanciación y la normatividad vigente de la Agencia de Desarrollo Rural.”

**Tabla 22. Revisión constitución de la póliza de garantía, documentación ADR**

| Ítems | Resolución | Situación encontrada tras análisis de respuesta.                                                                                                                                                              |
|-------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | 412        | Se evidencia solicitud de prórroga                                                                                                                                                                            |
| 2     | 471        |                                                                                                                                                                                                               |
| 3     | 347        |                                                                                                                                                                                                               |
| 4     | 191        |                                                                                                                                                                                                               |
| 5     | 430        |                                                                                                                                                                                                               |
| 6     | 470        |                                                                                                                                                                                                               |
| 7     | 480        |                                                                                                                                                                                                               |
| 8     | 481        |                                                                                                                                                                                                               |
| 9     | 493        |                                                                                                                                                                                                               |
| 10    | 545        | No evidencia soportes en las carpetas que indican                                                                                                                                                             |
| 11    | 546        |                                                                                                                                                                                                               |
| 12    | 548        |                                                                                                                                                                                                               |
| 13    | 550        |                                                                                                                                                                                                               |
| 14    | 556        |                                                                                                                                                                                                               |
| 15    | 575        |                                                                                                                                                                                                               |
| 16    | 579        |                                                                                                                                                                                                               |
| 17    | 485        | Se solicitó el 25 de mayo de 2022 y se la otorgaron el 22 de junio de 2022, con vigencia hasta el 29 de noviembre el 2022 para ser constituida. Sin embargo, la constitución fue del 12 de diciembre de 2022. |
| 18    | 570        | La prórroga iría hasta el 29 de noviembre de 2022; sin embargo, a corte de 30/10/2022 no se evidencia ejecución del PIDAR.                                                                                    |

Fuente. ADR

Elaboró. Equipo auditor

4. Por último y en lo correspondiente a *“las certificaciones de cumplimiento de las resoluciones 346 y 545 fueron expedidas por parte del respectivo director de la UTT sin existir constitución de la garantía”*.

Se aportaron los respectivos soportes de las resoluciones correspondientes, donde se pudo constatar el cumplimiento del hecho detectado.

### Conclusión:

De acuerdo con el análisis de la respuesta y expedientes entregados por la ADR se resumen las situaciones encontradas así:

1. *“(…) se inició la ejecución de los PIDAR cofinanciados con recursos Construcción de Paz; sin cumplir el “requisito previo”<sup>45</sup> de la constitución de las garantías de las resoluciones relacionadas.”*
2. Para las resoluciones *“069 y 191 de 2021, a término de 30/10/2022 tienen un período de ejecución de aproximadamente 18 y 14 meses respectivamente desde la constitución de la póliza, sin embargo, no se evidencia prórroga de la garantía de cumplimiento dentro de los expedientes, ni se relaciona en la*

<sup>45</sup> Numeral 7.6.1 requisitos previo al inicio de la ejecución del Acuerdo No. 010 DE 2019

respuesta, tampoco se evidencio el porcentaje de ejecución señalado por la ADR dentro de las bases de datos suministradas al equipo auditor.

3. Las resoluciones 194 y 229 se anexa documento de prórroga correspondiente, expedido por después del tiempo de terminación de la vigencia.
4. 14 de las resoluciones cofinanciadas relacionadas sin evidencias en la tabla del apartado de análisis de respuesta, exceden el término señalado para la constitución de la garantía de cumplimiento (a los 6 meses de la expedición del acto administrativo de cofinanciación del proyecto) sin evidenciar documento correspondiente en la carpeta señalada por la entidad<sup>46</sup>.

Como consecuencia y teniendo en cuenta la falta de soportes de las actuaciones correspondientes de la supervisión de las respectivas resoluciones, relacionadas y de los cuales el equipo auditor no evidenció los soportes correspondientes, se configura hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 21. Recursos en Fiducia y Cumplimiento de objetivos de RRI - Acuerdo Final.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículos 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

*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”*

Plan Marco de Implementación -PMI- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

#### ***“A. Objetivos***

<sup>46</sup> En este punto para la resolución 570 la prórroga iría hasta el 29 de noviembre de 2022; sin embargo, a corte de 30/10/2022 no se evidencia ejecución y para la resolución 585, la prórroga de la garantía de cumplimiento se solicitó el 25 de mayo de 2022 y se la otorgaron el 22 de junio de 2022, con vigencia hasta el 29 de noviembre del 2022 para ser constituido embargo en 12 de diciembre de 2022.

*El Punto 1 aborda el tema de la Reforma Rural Integral, a través del cual se busca la transformación estructural del campo, mediante el cierre de las brechas entre el campo y la ciudad, y la generación de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La RRI busca además integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 10). Asimismo, la RRI debe contribuir al restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, por lo que serán una población objetivo cuya reparación será prioritaria para la implementación (...)*

*(...) Igualmente, dentro de los principios de la RRI se establece que en su ejecución debe atender de manera prioritaria a los pequeños y medianos productores y productoras rurales, las víctimas del conflicto, los niños y niñas, las mujeres y las personas adultas mayores (...)*

*(...) Para dar cumplimiento a estos propósitos, el Gobierno nacional se compromete con la entrega efectiva de bienes y servicios, la implementación de acciones y la adopción de las medidas que permitan alcanzar las siguientes metas trazadoras para asegurar el logro de los objetivos estratégicos del Acuerdo Final (...)*

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.

*“Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:*

*(...) Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.*

*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.”*

Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

*“Artículo 1º (...) Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.*

Decreto 1778 de 2020. Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

*“ARTÍCULO 2.2.14.2.2.1.3; Reporte de seguimiento a metas. Las respectivas oficinas asesoras de planeación, o quien haga sus veces, son las encargadas del reporte de avance cualitativo y cuantitativo sobre el cumplimiento de las metas físicas de los indicadores del PMI, con sus respectivos soportes. Los avances cualitativos deberán reportarse trimestralmente, y los avances cuantitativos deberán reportarse conforme a la periodicidad del indicador establecida en la respectiva ficha técnica. Para el caso que aplique, dichos reportes tendrán que contener la respectiva desagregación a nivel territorial o poblacional según los bienes y/o servicios entregados”.*

DECRETO 2364 de 2015. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica.

*“Artículo 19. Dirección de Acceso a Activos Productivos. Son funciones de la Dirección de Acceso a Activos Productivos, las siguientes:*

*8. Proponer a la Dirección de Evaluación de la Vicepresidencia de Proyectos, los indicadores y metodologías para el seguimiento y control a los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural en el componente de acceso a activos productivos.*

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

*3. Ejecutar las acciones en el territorio para garantizar la articulación intra e intersectorial requeridas para la ejecución de los proyectos cofinanciados por la Agencia.*

*7. Supervisar los contratos suscritos por la Agencia para la estructuración y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

*8. Suministrar a la Oficina de Planeación, la información sobre el estado de avance de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

*Artículo 23. Vicepresidencia de Proyectos. Son funciones de la Vicepresidencia de Proyectos, las siguientes:*

*12. Definir los procedimientos para el monitoreo, seguimiento y control a la estructuración y ejecución de los proyectos que se cofinancien con cargo a los recursos de la Agencia.*

*ARTÍCULO 25. Dirección de Seguimiento y Control. Son funciones de la Dirección de seguimiento y control:*

*1. Diseñar y administrar el sistema de monitoreo, seguimiento y control a los procesos de ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a cargo de la Agencia.*

*3. Diseñar e implementar un sistema de alertas para identificar atrasos y acciones a ser adelantadas, respecto de los procesos de ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.*

*6. Adelantar el seguimiento y control a la implementación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural en los componentes de asistencia técnica y acompañamiento integral, de acceso a activos productivos, de adecuación de tierras y de comercialización, entre otros.”*

Procedimiento Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa Código: PR-IMP-002, versión 1 de fecha 04/Oct/20219.

#### **“5.1. NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

*Acciones a ejecutar dentro de la Notificación del Acto Administrativo:*

*1. La notificación se realizará dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de la resolución por el funcionario o contratista de la Unidad Técnica Territorial - UTT delegado para tal fin.*

*2. El documento de notificación firmado por el representante legal de la forma organizativa, deberá ser remitido digitalmente el mismo día a través de correo electrónico a la Vicepresidencia de Integración Productiva, con copia a la Secretaría General. El documento original deberá reposar en el expediente del proyecto en la UTT, y deberá ser cargado por el supervisor en la herramienta tecnológica dispuesta para tal fin.*

*3. En el Acto de Notificación se hace entrega al Representante legal de la forma organizativa los siguientes documentos:*

*a. Copia de la Resolución de Aprobación de la Cofinanciación.*

b. Oficio de designación de supervisión del PIDAR para la constitución del encargo fiduciario.

c. Copia del Procedimiento: **EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL A TRAVÉS DE MODALIDAD DIRECTA**

*Nota: En caso de no llevarse a cabo las anteriores acciones dentro de los tiempos establecidos por parte del responsable de la notificación, este será sujeto acciones disciplinarias a que haya lugar conforme al Código de Ética de la Agencia de Desarrollo Rural y la Ley 1952 de 2019.*

## 5.2. CONSTITUCIÓN DE ENCARGO FIDUCIARIO

*Surtida la etapa de Notificación, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, la Organización beneficiaria constituirá un encargo fiduciario cuya finalidad es la administración de los recursos del PIDAR, y permitir de esta manera a la Agencia de Desarrollo Rural acompañar a la Organización Beneficiaria de manera directa en el ejecución de las actividades del proyecto, generando capacidades internas de gestión en la operación del proyecto, lo anterior para una vez finalice el seguimiento por parte de la Agencia, la Organización beneficiaria pueda continuar con el proyecto de manera autónoma e independiente, garantizando el cumplimiento de los impactos que se esperan con el proyecto en el mediano y largo plazo. (...)*

5.2.5.5. Plazo, Modificaciones y prórrogas, y perfeccionamiento del contrato de encargo fiduciario.

5.2.5.5.1. Plazo de Ejecución

*El plazo del encargo fiduciario a suscribirse será hasta por el término fijado para el Plan Operativo de Inversión y POI – el cual no podrá exceder los 12 meses, más 1 mes más para la liquidación, contados a partir de su suscripción.*

5.2.5.5.2. Modificación y Prórrogas *Cualquier modificación, prórroga o suspensión del encargo fiduciario deberá constar por escrito.”*

Contrato de Encargo Fiduciario Irrevocable de Administración.

### Capítulo VII

*Remuneración Gastos y costos.*

*Decimotercera. – remuneración: LA FIDUCIARIA tendrá derecho a recibir a título de remuneraciones, las siguientes sumas:*

1. Comisión de Administración:

*- A partir del ingreso de los recursos y durante los meses en los que no se realicen pagos la FIDUCIARIA cobrará de forma mensual una comisión equivalente a un SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE (1SMLMV) más IVA.*

- Para los meses en que se realice al menos un pago, la Fiduciaria COBRARA DOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (2SMLNV) más IVA.

- La comisión se causará a partir del ingreso de los recursos y hasta su liquidación.
- El valor correspondiente al dictamen de ks estados financieros del encargo fiduciario por parte de la revisora fiscal, estará a cargo de la comisión Fiduciaria.
- Se realizarán hasta 30 pagos mensuales con el costo de la comisión de administración.
- Los pagos adicionales a los establecidos en el párrafo anterior, tendrán un costo de quince mil pesos (\$15.999).
- Los salarios mínimos establecidos en la presente cláusula, se trazará en dinero en efectivo con el valor del salario mínimo legal mensual vigente autorizado por el gobierno nacional.

(...) *Parágrafo Segundo: la comisión se descontará de los recursos transferidos por la ADR conforme a la Resolución citada en las consideraciones anteriores, no obstante, en el evento en que se genere comisiones por mayor valor, las mismas deberán ser asumidas por EL CONSTITUYENTE, quien se obliga dentro de los dos (2) días siguientes al pago de la remuneración de la Fiduciaria, a remitir el soporte del pago a LA FIDUCIARIA, para su correspondiente identificación.*

*Parágrafo Tercero: la remuneración establecida en esta cláusula, se causa en forma anticipada dentro de los diez (10) días del mes y con fecha máxima de pago hasta el día treinta (30) de cada mes, EL CONSTITUYENTE, se obliga a realizar el pago en el plazo establecido en este párrafo.*

De la información suministrada por la ADR<sup>47</sup>, por solicitud de la CGR<sup>48</sup> se derivan los registros y análisis presentados en las tablas 23 y 24.

**Tabla 23. Estado de los recursos PIDAR destinados al Acuerdo Final y administrados por FIDUAGRARIA (cifras en pesos colombianos)**

| UTT | N.º de Resolución | Fecha de expedición de resolución | Fecha de suscripción del encargo fiduciario | Fecha de desembolso del Encargo | Meses totales recursos en encargo (30/10/2022) | Valor Cofinanciación | Valor ejecutado cofinanciación del proyecto (al 30/10/2022) | Valor ejecutado admón. encargo fiduciario (30/10/2022) |
|-----|-------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 8   | 69                | 09/04/2021                        | 30/04/2021                                  | 28/05/2021                      | 18,27                                          | \$ 627.495.880       | \$617.292.000                                               | \$26.529.816                                           |
| 2   | 173               | 21/06/2021                        | 23/07/2021                                  | 30/07/2021                      | 15,47                                          | \$ 240.061.785       | \$175.484.780                                               | \$17.593.189                                           |
| 2   | 175               | 21/06/2021                        | 21/07/2021                                  | 30/07/2021                      | 15,53                                          | \$ 1.500.000.000     | \$262.364.865                                               | \$11.643.189                                           |

<sup>47</sup> Información entregada vía correo electrónico el 22 de diciembre de 2022

<sup>48</sup> "Completar la base de la base de datos informada en el punto 7 "Fiducia Órdenes de Compra " suministrada en por la ADR mediante correo electrónico de fecha 12/12/2022, relacionando en esta las resoluciones pertenecientes a la muestra que no se encuentran en caso de que aplique, es decir aquellas que aportan al cumplimiento del Acuerdo Final - RRI, y que fueron relacionada por la entidad" (solicitud realizada mediante correo electrónico de fecha 19 de diciembre de 2022)

|                |     |            |            |            |       |                         |                       |                      |
|----------------|-----|------------|------------|------------|-------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| 13             | 191 | 01/07/2021 | 28/07/2021 | 27/08/2021 | 15,30 | \$ 301.468.515          | \$279.463.151         | \$20.875.729         |
| 5              | 194 | 01/07/2021 | 22/09/2021 | 05/10/2021 | 13,43 | \$ 437.600.000          | \$327.723.809         | \$16.153.246         |
| 9              | 220 | 19/07/2021 | 27/08/2021 | 17/09/2021 | 14,30 | \$ 800.000.000          | \$199.296.000         | \$10.851.934         |
| 9              | 229 | 19/07/2021 | 24/08/2021 | 31/08/2021 | 14,40 | \$ 920.000.000          | \$-                   | \$9.084.583          |
| 13             | 231 | 23/07/2021 | 20/08/2021 | 31/08/2021 | 14,53 | \$ 3.123.443.179        | \$-                   | \$-                  |
| 7              | 292 | 31/08/2021 | 30/09/2021 | 25/10/2021 | 13,17 | \$ 618.184.921          | \$-                   | \$9.482.482          |
| 1              | 330 | 24/09/2021 | 29/10/2021 | 19/11/2021 | 12,20 | \$ 417.240.206          | \$331.723.006         | \$18.137.565         |
| 9              | 346 | 07/10/2021 | 02/11/2021 | 17/11/2021 | 12,07 | \$ 1.793.862.570        | \$-                   | \$6.237.565          |
| 9              | 347 | 07/10/2021 | 11/11/2021 | 19/11/2021 | 11,77 | \$ 238.196.200          | \$-                   | \$6.237.565          |
| 7              | 412 | 10/11/2021 | 09/12/2021 | 22/12/2021 | 10,83 | \$ 346.472.000          | \$-                   | \$7.453.881          |
| 9              | 430 | 12/11/2021 | 09/12/2021 | 22/12/2021 | 10,83 | \$ 1.787.404.165        | \$-                   | \$7.453.881          |
| 4              | 431 | 12/11/2021 | 10/12/2021 | 22/12/2021 | 10,80 | \$ 204.656.000          | \$-                   | \$2.693.881          |
| 9              | 449 | 22/11/2021 | 10/12/2021 | 23/12/2021 | 10,80 | \$ 3.105.571.367        | \$-                   | \$7.419.005          |
| 9              | 450 | 22/11/2021 | 13/12/2021 | 22/12/2021 | 10,70 | \$ 1.644.644.700        | \$-                   | \$6.263.882          |
| 9              | 451 | 22/11/2021 | N/A        | N/A        |       | \$ 1.043.008.705        | \$-                   | \$-                  |
| 9              | 452 | 22/11/2021 | N/A        | N/A        |       | \$ 2.097.172.440        | \$-                   | \$-                  |
| 11             | 470 | 29/11/2021 | 13/12/2021 | 23/12/2021 | 10,70 | \$ 685.307.500          | \$-                   | \$2.659.005          |
| 13             | 471 | 29/11/2021 | 10/12/2021 | 23/12/2021 | 10,80 | \$ 516.356.019          | \$-                   | \$2.659.005          |
| 10             | 472 | 29/11/2021 | 10/12/2021 | 22/12/2021 | 10,80 | \$ 670.698.000          | \$-                   | \$11.023.881         |
| 9              | 477 | 30/11/2021 | 14/12/2021 | 23/12/2021 | 10,67 | \$ 3.574.080.951        | \$-                   | \$5.039.005          |
| 9              | 478 | 30/11/2021 | 17/12/2021 | 22/12/2021 | 10,57 | \$ 2.853.936.357        | \$-                   | \$7.453.881          |
| 9              | 479 | 30/11/2021 | N/A        | N/A        |       | \$ 3.771.890.206        | \$-                   | \$-                  |
| 1              | 480 | 30/11/2021 | 10/12/2021 | 22/12/2021 | 10,80 | \$ 369.927.466          | \$-                   | \$3.883.881          |
| 10             | 481 | 30/11/2021 | 14/12/2021 | 23/12/2021 | 10,67 | \$ 1.979.722.766        | \$-                   | \$6.229.005          |
| 10             | 484 | 30/11/2021 | 24/12/2021 | 22/12/2021 | 10,33 | \$ 461.999.994          | \$-                   | \$6.263.881          |
| 10             | 485 | 30/11/2021 | 10/12/2021 | 23/12/2021 | 10,80 | \$ 2.301.890.206        | \$-                   | \$3.849.005          |
| 9              | 488 | 30/11/2021 | 10/12/2021 | 23/12/2021 | 10,80 | \$ 678.513.543          | \$-                   | \$7.419.005          |
| 5              | 489 | 30/11/2021 | 10/12/2021 | 29/12/2021 | 10,80 | \$ 982.442.440          | \$-                   | \$8.399.751          |
| 10             | 492 | 30/11/2021 | 17/12/2021 | 23/12/2021 | 10,57 | \$ 1.557.741.763        | \$597.475.667         | \$9.799.005          |
| 10             | 493 | 30/11/2021 | 10/12/2021 | 22/12/2021 | 10,80 | \$ 645.010.289          | \$-                   | \$3.883.881          |
| 10             | 528 | 16/12/2021 | 24/12/2021 | 07/02/2022 | 10,33 | \$ 536.939.661          | \$-                   | \$9.222.500          |
| 1              | 545 | 20/12/2021 | 24/12/2021 | 07/02/2021 | 10,33 | \$ 1.966.458.853        | \$512.500.799         | \$3.570.000          |
| 3              | 546 | 20/12/2021 | 24/12/2021 | 30/12/2021 | 10,33 | \$ 3.714.587.274        | \$1.076.519.931       | \$5.984.875          |
| 1              | 547 | 20/12/2021 | 24/12/2021 | 07/02/2022 | 10,33 | \$ 459.998.872          | \$123.800.818         | \$10.710.000         |
| 1              | 548 | 21/12/2021 | 24/12/2021 | 07/02/2022 | 10,33 | \$ 318.638.300          | \$-                   | \$2.380.000          |
| 1              | 550 | 21/12/2021 | 24/12/2021 | 07/02/2022 | 10,33 | \$ 370.810.206          | \$-                   | \$2.380.000          |
| 7              | 551 | 21/12/2021 | 24/12/2021 | 07/02/2022 | 10,33 | \$ 1.673.669.010        | \$-                   | \$8.542.500          |
| 1              | 552 | 22/12/2021 | 24/12/2021 | 07/02/2022 | 10,33 | \$ 1.372.840.500        | \$1.173.657.062       | \$10.710.000         |
| 9              | 553 | 21/12/2021 | 24/12/2021 | 07/02/2022 | 10,33 | \$ 1.639.434.000        | \$132.183.600         | \$3.272.500          |
| 9              | 556 | 21/12/2021 | 28/12/2021 | 07/02/2022 | 10,20 | \$ 2.000.000.000        | \$-                   | \$4.462.500          |
| 2              | 570 | 23/12/2021 | 28/12/2021 | 30/12/2021 | 10,20 | \$ 471.890.206          | \$-                   | \$3.604.875,30       |
| 6              | 574 | 23/12/2021 | 28/12/2021 | 30/12/2021 | 10,20 | \$ 5.569.551.628        | \$4.640.141.694       | \$14.314.875         |
| 9              | 575 | 23/12/2021 | 10/12/2021 | 30/12/2021 | 10,80 | \$ 261.881.220          | \$-                   | \$10.744.875         |
| 9              | 579 | 24/12/2021 | 28/12/2021 | 07/02/2022 | 10,20 | \$ 1.343.509.224        | \$-                   | \$4.462.500          |
| <b>TOTALES</b> |     |            |            |            |       | <b>\$65.317.369.405</b> | <b>10.449.627.182</b> | <b>\$357.035.584</b> |

Fuente. Información suministrada por la ADR, Vigencia 2021

Elaboró. Equipo auditor

**Tabla 24. Análisis de recursos de cofinanciación reportados por la ADR y recursos en fiducia**

| Recursos de cofinanciación                 |                                               |                                                                                    |                                                                                                  |                                                                        |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Resoluciones PIDAR (Proyectos productivos) | Desembolsados a 30/10/2022 FIDUAGRARIA (100%) | En Fiducia (FIDUAGRARIA) (84%)                                                     |                                                                                                  | Ejecutados por la asociación en el del objeto del proyecto PIDAR (16%) |
|                                            |                                               | \$ 54.867.742.223                                                                  |                                                                                                  |                                                                        |
| 47                                         | \$ 65.317.369.405                             | Encargo fiduciario suspendido para la resolución 231 a solicitud de la asociación* | Sin desembolsados por no constitución de encargo fiduciario por las asociaciones beneficiarias** | \$ 10.449.627.182                                                      |
|                                            |                                               | \$ 3.123.443.179                                                                   | \$ 6.912.071.351                                                                                 |                                                                        |

Fuente. ADR

Elaboró. Equipo Auditor

Nota. \* El Fideicomitente de la resolución 231 mediante comunicación de noviembre de 2021, solicitó a la Fiduciaria la suspensión del contrato por 6 meses comprendidos entre el 1 de noviembre de 2021 y el 31 de abril de 2022<sup>49</sup>.

\*\* Resoluciones 451, 452, 479 de 2021

La CGR evidenció que en la vigencia 2021, de un total de \$65.317.369.405 destinados a cofinanciar proyectos productivos, a través de 47 resoluciones PIDAR<sup>50</sup> para beneficiar a las asociaciones en el marco de la política de “*Construcción de Paz*” y cuyos recursos fueron aprobados y desembolsados en la misma vigencia<sup>51</sup>; solo la suma de \$10.449.627.182, al término de 30 de octubre de 2022, presentan ejecución<sup>52</sup> real, es decir, que el 16% de los recursos cofinanciados presentan una ejecución física y a favor de los beneficiarios.

De acuerdo con lo anterior, el 84% restante, en otros términos, un total de \$54.867.742.223 del recurso, se encuentra en el encargo fiduciario administrado por FIDUAGRARIA, y de este porcentaje, la suma de \$3.123.443.179 corresponde al encargo suspendido para la Resolución 231 por solicitud del Fideicomitente, y \$6.912.071.351 que suman los encargos no constituidos para las resoluciones 451, 452 y 479 de 2021, por decisión de la organización beneficiaria.

De otra parte, al revisar los informes existentes y reportados por ADR en SPI nación, la Contraloría observa que de los recursos (Bienes y servicios entregados) como presupuesto obligado y pagado por valor de \$44.829.462.312<sup>53</sup>, como aportes al cumplimiento a mediano y largo plazo de los objetivos del PMI del Acuerdo Final, solo la suma de \$10.449.627.182, llegó efectivamente al beneficiario final.

La CGR encontró que, para 17 resoluciones de cofinanciación<sup>54</sup>, el encargo fiduciario se constituyó por fuera de la fecha establecida (Exceden 13 días hábiles para la constitución de encargo<sup>55</sup>) y otras como las resoluciones 69, 173, 175, 191, 220 y 229 exceden los términos establecidos (13 meses a partir de la constitución),

<sup>49</sup> Numeral sexto, acta de suspensión no. 1 al contrato de encargo fiduciario irrevocable de administración y pagos no. 203-2021– ADR – ANUC.

<sup>50</sup> 34 correspondientes al PILAR 1.99 y 13 cofinanciadas en el PIDAR 1.6

<sup>51</sup> Excepto las resoluciones 547, 548, 550, 551, 552, 553, 556, cuyo desembolso se realiza al inicio de la vigencia 2022 (Según Información presentada por ADR).

<sup>52</sup> Información suministrada por la ADR mediante correo electrónico de fecha de 20 de Diciembre de 2022 en respuesta a requerimiento realizado por el equipo auditor.

<sup>53</sup> Cifra obtenida del informe ADR, SPI NACIÓN, 2021, <https://spi.dnp.gov.co/Consultas/Detalle.aspx?Vigencia=2021&Periodo=12&proyecto=2020011000200>

<sup>54</sup> Resoluciones 69, 173, 175, 191, 194, 220, 229, 231, 292, 330, 346, 347, 412, 430, 431, 450 y 484.

<sup>55</sup> 5.1. Notificación de Actos Administrativos, Procedimiento Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa Código: PR-IMP-002, versión 1 de fecha 04/Oct/20219.

a corte de octubre 30 de 2022, para la ejecución de las actividades y donde no se evidencia pronunciamiento por parte de la supervisión de la ejecución de los PIDAR.

En el mismo sentido, 29 resoluciones (229, 292, 346, 347, 412, 430, 431, 449, 450, 470, 471, 472, 477, 478, 480, 481, 484, 485, 488, 489, 493, 528, 548, 550, 551, 556, 570 y 575) constituyeron encargo Fiduciario a 30/10/2022 y han pagado comisiones de servicios a FIDUAGRARIA por valor de \$176.889.661 sin que se hayan ejecutado las actividades propias del proyecto por parte de la asociación y de los objetivos de la RRI.

Esta situación es causada por una indebida supervisión a las actividades de los proyectos PIDAR y a la ejecución de los recursos disponibles en el encargo Fiduciario, por parte de las Unidades Técnicas Territoriales y de la Dirección de Seguimiento y Control, conforme a lo establecido en los artículos 22 y 25 del Decreto 2364 de 2015.

Los escenarios descritos tienen como consecuencia que la población objeto de la RRI no se beneficie a través de los PIDAR al no cumplirse las actividades y la aplicación de los recursos en bienes y servicios al beneficiario final objetos de la RRI – Acuerdo Final.

Adicionalmente, los proyectos han incurrido en costos adicionales ocasionados de pagos por concepto de comisiones de administración al Encargo Fiduciario por valor de \$357.035.584, sin existir ejecución de recursos para los PIDAR, ni beneficios que alcancen resultados oportunos relacionados con el cumplimiento de los objetivos y metas del PMI – Acuerdo Final.

### **Respuesta de la ADR**

*“En atención a la observación comunicada por el equipo auditor y en especial a lo indicado en la Tabla número 2 “Análisis de recursos de cofinanciación reportados por la ADR y recursos en fiducia”, en efecto, ha habido una baja ejecución de los recursos asignados para las 47 resoluciones indicadas en la Tabla Numero 1. No obstante, es importante resaltar que esta situación se originó en las dificultades externas que se les presentaron a las organizaciones para el cumplimiento de requisitos previos a la ejecución, en especial la constitución de la garantía de cumplimiento establecida en el reglamento vigente para la fecha de la Agencia de Desarrollo Rural, dado que las aseguradoras de manera recurrente y genérica negaban la expedición de las garantías, ya fuera por insuficiencia financiera, por la alta calificación de riesgo que obtenían, la zona geográfica de ubicación y ejecución del proyecto y/o por la falta de coberturas para proyectos agropecuarios (objeto del proyecto), lo que llevó a la Agencia a buscar alternativas para que las*

*organizaciones pudieran cumplir dicho requisito, que permitieran su ejecución pero sin que se generara una desprotección a los recursos girados.*

*Por lo tanto, dada la realidad que se estaba presentando en el territorio, con la finalidad como ya se indicó de garantizar la ejecución de los recursos asignados con las debidas garantías, y amparados en el deber que le asisten a la entidad de un mejoramiento continuo, y de contribuir con las Asociaciones bajo una responsabilidad social, se expidió el Acuerdo N° 008 del 18 de mayo de 2022 “Por el cual se adiciona el numeral 7.6.1 del Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, adoptado mediante el Acuerdo N° 010 de 2019, modificado parcialmente por los Acuerdos N° 004 y 011 de 2020 y N° 009 y 011 de 2021”, (Reglamento que se anexa), mediante el cual se adicionaron dos alternativas subsidiarias al requisito de constitución de una garantía de cumplimiento a favor de la Agencia de Desarrollo Rural, posibilidades que se podrían aplicar para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural que se encontraran vigentes y que aplican a los beneficiarios que manifiesten la intención de acogerse a las mismas, en virtud de la favorabilidad que representan para cumplir con la ejecución de la política pública fijada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de apoyo a organizaciones de pequeños y medianos productores rurales.*

*Adicionalmente es pertinente indicar que esta modificación fue comunicada a las organizaciones beneficiarias, las cuales aceptaron acogerse a las nuevas figuras y adelantar los trámites pertinentes para constituir la garantía y así poder iniciar la ejecución de los proyectos.*

*La situación anteriormente descrita generó por la dinámica propia unos retrasos en la implementación y ejecución técnica y financiera de los proyectos. Es de advertir que las referidas situaciones fueron ajenas a la Agencia de Desarrollo Rural, ya que su origen corresponde a las políticas internas de las compañías de seguros, adicional a lo que represento es Estudio y adopción de las soluciones aquí descritas.*

*Ante las dificultades la Agencia de Desarrollo Rural bajo la actual administración, viene adelantando mesas de trabajo para estudiar alternativas que conlleven ajustar el Procedimiento y superar las falencias que se han evidenciado en el desarrollo de los proyectos.*

*Ahora bien, en cuanto a lo indicado por el equipo auditor respecto de las 17 resoluciones de cofinanciación que se constituyeron por fuera del plazo, excediendo 13 días hábiles, es pertinente indicar que esta situación fue objeto de mejora por parte de la Agencia de Desarrollo Rural, pues en consideración de las dificultades de desplazamiento que presentaban algunos de los representantes legales de las organizaciones, que no les permitía cumplir con los plazos inicialmente*

*establecidos, se ajustó el procedimiento con Código: PR-IMP-004 “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa” a la versión 4, en donde de conforme a el numeral 5.3 “CONSTITUCIÓN DE ENCARGO FIDUCIARIO” las organizaciones cuentan con quince (15) días hábiles para la constitución, con la posibilidad de una prórroga de hasta siete (7) días hábiles adicionales. (se anexa el procedimiento)*

*Por lo anteriormente indicado y toda vez que la situación evidenciada por el equipo auditor tiene como causa situaciones ajenas a la competencia de la Agencia de Desarrollo Rural, y en busca de cumplir el Programa misional a favor de la comunidad rural, y ante la acción de mejora adoptada se solicita retirar la presente observación del informe a ser liberado como resultado de la auditoria que se está adelantando.”*

### **Análisis de la respuesta**

Teniendo en cuenta que los hechos detectados por la CGR se enmarcan en los siguientes puntos:

- La Contraloría observa que de los recursos (Bienes y servicios entregados) como presupuesto obligado y pagado por valor de \$44.829.462.312<sup>56</sup>, como aportes al cumplimiento a mediano y largo plazo de los objetivos del PMI del Acuerdo Final, solo la suma de \$10.449.627.182, llega efectivamente al beneficiario final.
- Recurso por valor de \$54.867.742.223 que se encuentra en el encargo fiduciario administrado por FIDUAGRARIA y que no se incorporó como gastos de inversión a los objetos de los proyectos PIDAR.
- Para 17 resoluciones de cofinanciación<sup>57</sup> el encargo fiduciario se constituyó por fuera de la fecha establecida (exceden 13 días hábiles para la constitución de encargo<sup>58</sup>) y otras como las resoluciones 69, 173, 175, 191, 220 y 229 exceden los términos establecidos (13 meses a partir de la constitución) a corte de octubre 30 de 2022 para la ejecución de las actividades y donde no se evidencia pronunciamiento por parte de la supervisión de la ejecución de los PIDAR.
- En el mismo sentido, 29 resoluciones (229, 292, 346, 347, 412, 430, 431, 449, 450, 470, 471, 472, 477, 478, 480, 481, 484, 485, 488, 489, 493, 528,

<sup>56</sup> Cifra obtenida del informe ADR, SPI NACION, 2021, <https://spi.dnp.gov.co/Consultas/Detalle.aspx?Vigencia=2021&Periodo=12&proyecto=2020011000200>

<sup>57</sup> Resoluciones 69, 173, 175, 191, 194, 220, 229, 231, 292, 330, 346, 347, 412, 430, 431, 450 y 484.

<sup>58</sup> 5.1. Notificación de Actos Administrativos, Procedimiento Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa Código: PR-IMP-002, versión 1 de fecha 04/Oct/20219.

548, 550, 551, 556, 570 y 575) constituyeron encargo Fiduciario a octubre 30 de 2022 y han pagado comisiones de servicios a FIDUAGRARIA por valor de \$176.889.661 sin que se hayan ejecutado las actividades propias del proyecto por parte de la asociación o cumplimiento del objeto contractual y de los objetivos de la RRI.

Y teniendo en cuenta que los argumentos presentados por la entidad se alinean en los siguientes aspectos:

- (...) *en efecto, ha habido una baja ejecución de los recursos asignados para las 47 resoluciones indicadas en la Tabla Numero 1. No obstante, es importante resaltar que esta situación se originó en las dificultades externas que se les presentaron a las organizaciones para el cumplimiento de requisitos previos a la ejecución, en especial la constitución de la garantía de cumplimiento establecida en el reglamento vigente para la fecha de la Agencia de Desarrollo Rural (...).* cuya medida fue la ampliación de los términos para constitución del encargo fiduciario mediante “Acuerdos N.º 004 y 011 de 2020 y N.º 009 y 011 de 2021” y ajustes de los procedimientos a través de mesas de trabajos.
- “(...) *en cuanto a lo indicado por el equipo auditor respecto de las 17 resoluciones de cofinanciación que se constituyeron por fuera del plazo, excediendo 13 días hábiles, es pertinente indicar que esta situación fue objeto de mejora por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (...).* Sin embargo, el procedimiento que relaciona la entidad es el correspondiente a “PR-IMP-004 “EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL A TRAVÉS DE MODALIDAD DIRECTA” a la versión 4” de fecha de junio 6 de 2022, normativa que no es aplicable a vigencia objeto de la auditoría.

## Conclusión:

Del análisis anterior, se concluye que las medidas y los argumentos expuesto por la ADR, no dejan sin efecto para la vigencia auditada el hecho o la situación detectada por el equipo auditor, y teniendo en cuenta que, existe una indebida supervisión a las actividades de los proyectos PIDAR y a la ejecución de los recursos disponibles en el encargo Fiduciario, por parte de las Unidades Técnicas Territoriales y de la Dirección de Seguimiento y Control, conforme a lo establecido en los artículos 22 y 25 del Decreto 2364 de 2015, se valida como hallazgo.

**Hallazgo No. 22. Automatización de la Información Proyecto de Optimización (Banco de Proyectos -BP-, Metodología General Ajustada - MGA)**

Constitución Política de Colombia 1991

*“ARTÍCULO 209 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA: “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 Ley 2364 de 2015. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica.

*“Artículo 4°. Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, las siguientes: (...) 16. Diseñar y administrar el Banco de Proyectos de desarrollo agropecuario y rural el cual contendrá los proyectos que estructuren, entre otras, la Agencia, las entidades territoriales, las instancias de integración territorial y las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales.*

*Artículo 9°. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural. las siguientes: (...) 8. Definir los criterios para la aprobación de los proyectos nacionales y los de iniciativa territorial o asociativa que estén registrados en el Banco de Proyectos, y que serán objeto de cofinanciación por parte de la Agencia.*

*Artículo 23°. Vicepresidencia de Proyectos. Son funciones de la Vicepresidencia de Proyectos, las siguientes: (...)*

*3. Definir los lineamientos para el montaje y operación del Banco de Proyectos, que incluye los proyectos nacionales y los de iniciativa territorial o asociativa que se inscriban para ser cofinanciados con recursos de la Agencia.*

*4. Definir y adoptar los criterios y procedimientos de calificación de los proyectos a cofinanciar, y aplicarlos a los proyectos inscritos en el Banco de Proyectos para las decisiones de aprobación y cofinanciación”.*

*“Artículo 24°. Dirección de Calificación y Financiación. Son funciones de la Dirección de calificación y financiación, las siguientes:*

*1. Operar y administrar el Banco de Proyectos*

*2. Calificar los proyectos del Banco de Proyectos para priorizar su cofinanciación, en aplicación de los criterios y procedimientos aprobados por la Agencia”.*

ACUERDO No. 010 DE 2019. Por el cual se adopta el reglamento para /os Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y se dictan otras disposiciones.

*“Artículo 3. FUNCIONAMIENTO DEL BANCO DE PROYECTOS. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, la Agencia de Desarrollo Rural efectuará los ajustes en el diseño y funcionamiento del Banco de Proyectos a que haya lugar. para adecuarlo a lo dispuesto en el Reglamento.*

#### *4.3.2 Proyectos de Iniciativa Territorial.*

*Son territoriales, aquellos PIDAR que sean presentados por entidades territoriales o esquemas asociativos territoriales ante la ADR para su inscripción en el Banco de Proyectos con fines de obtener su cofinanciación.*

*7.1 INSCRIPCIÓN DE PERFIL; (...) Tanto los perfiles como la respuesta de la Agencia deben reposar en el Banco de Proyectos.*

#### *7.2 DIAGNÓSTICO.*

*(...) Una vez se cuente con el diagnóstico, la Agencia da respuesta sobre su resultado a la entidad u organización que presentó el perfil dentro de los quince (15) días hábiles siguientes.*

*Todo lo anterior, deberá reposar en el Banco de Proyectos.*

#### *7.3.1.1 Requisitos técnicos.*

*(...) MGA – Metodología General Ajustada. (...) la cual será diligencia por la vicepresidencia de integración productiva, previo a la radicación del proyecto ante la vicepresidencia de proyectos.*

*En este instrumento la ADR señala la articulación con los instrumentos de planificación territorial descritos en este documento, como planes de desarrollo etc.*

*7.3.1.5. Requisitos de los beneficiarios; (...) NOTA: es importante mencionar que la entidad u organización cuenta con seis meses, (...). Para ello, la Vicepresidencia de Integración Productiva emitirá una comunicación dirigida a la entidad u organización que presentó el perfil, de la cual reposará copia en el Banco de proyectos.*

#### *7.4 EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DE PIDAR*

*(...) El segundo proceso, se refiere a la calificación que se realiza de cada uno de los proyectos del Banco de Proyectos con base en criterios objetivos, con el fin que pueda priorizarse su cofinanciación, en aplicación de los criterios y procedimientos aprobados por la Agencia.*

## 7.6 EJECUCIÓN.

### 7.6.1. Requisitos previos al inicio de la ejecución;

*Corresponde a la organización, una vez la Agencia haya realizado la notificación del acto administrativo que otorga la cofinanciación y la socialización del PIDAR, de acuerdo con lo establecido, contar con los siguientes requisitos: (...) No obstante, se podrá solicitar, antes del vencimiento, la prórroga de dicho plazo, hasta por seis (6) meses adicionales. Corresponde a la Vicepresidencia de Integración de Proyectos decidir sobre dicha solicitud.*

*Reposará copia de este proceso en el Banco de Proyectos.*

### 7.6.2. Ejecución.

*Esta etapa incluye la ejecución física y financiera del proyecto; inicia con la expedición de certificación de cumplimiento de requisitos previos a la ejecución (...). Todas las actividades de esta etapa se documentan y se consignan en el banco de proyectos. (...)*

## 9 LIBERACIÓN DE RECURSOS DE COFINANCIACIÓN DE LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL.

*Corresponde a la Presidencia de la Agencia aprobar la liberación de la contrapartida otorgada, con recursos de la ADR, únicamente en los siguientes casos:*

*(...) Este proceso se realiza a través de la expedición de un acto administrativo, del cual reposa copia en el Banco de Proyectos, conforme a los lineamientos establecidos por la Vicepresidencia de Proyectos. (...)*

## 10 MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS PROYECTOS

*La Vicepresidencia de Proyectos, a través de la Dirección de Seguimiento y Control realiza labores de seguimiento y control a los proyectos de inversión, a través del Banco de Proyectos. (...) En todo caso, la información derivada de las acciones de monitoreo, seguimiento y control reposa en el banco de proyectos.*

### 10.1 MONITOREO Y SEGUIMIENTO.

*(...) Finalmente, la Dirección de Seguimiento y Control prepara y presenta informes trimestrales de seguimiento sobre el avance en los procesos de ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, los cuales deben reposar en el Banco de Proyectos; (...)*

Y teniendo en cuenta que el reglamento en mención define al Banco de Proyectos como se relaciona:

*“Banco de proyectos: es un instrumento dinámico de gestión pública para la planeación, orientado a resultados, que registra la información de los perfiles de proyecto que ingresan a la Agencia, para su estructuración, evaluación, aprobación,*

*ejecución y seguimiento, con el fin de ser cofinanciados con recursos públicos o privados y en el que se reportan periódicamente datos para el seguimiento y evaluación y tramite de ajustes de estos. Permite realizar labores de análisis, programación y ejecución de las inversiones, de seguimiento y evaluación de resultados, y de formulación y seguimiento de indicadores de gestión. (ADR, 2019)”*

En virtud de lo anterior, se identificó la importancia de la herramienta Banco de Proyectos -BP para la cofinanciación de los proyectos Integrales de Desarrollo Rural – PIDAR- y la MGA, donde se registra la información, dejando la trazabilidad en cada una de las etapas y de la articulación de los PIDAR con las políticas públicas e instrumentos de planificación.

Siendo así, el BP y la MGA instrumentos indispensables para el seguimiento de los proyectos e indicadores de gestión de la entidad y evaluación de resultados y tramite de ajuste de los mismos; así para el análisis, programación y ejecución de las inversiones, por tanto, herramienta importante para el seguimiento y el monitoreo de las actividades de los productos que aportan al cumplimiento de la RRI del Acuerdo Final.

De la misma manera, es clara la obligación de la Agencia para diseñar, actualizar y puesta en funcionamiento del banco del proyecto en los términos establecidos en la normatividad aplicable.

Para conocer el estado de este se solicitó información relacionada, a través del oficio AG8-AC-RRI No. 007, N.º 2022EE0164991 de septiembre 22 de 2022, punto 12, donde algunos de los apartes de la respuesta<sup>59</sup> se relaciona a continuación.

*“De acuerdo con la solicitud de información, se adjunta lo requerido en el punto 12 de los anexos, adicionalmente un informe en el cual se detallan los avances.*

*El Banco de proyectos es un sistema de información de la ADR que permite gestionar los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) desde el registro de la iniciativa, pasando por la estructuración, evaluación y calificación, aprobación hasta la financiación, ejecución, seguimiento y control de los proyectos.*

*Al respecto, la ADR ha realizado actividades relacionadas con la actualización del Banco de Proyectos para la versión en producción sobre la cual se gestionan los PIDAR alineados con el Acuerdo 007 de 2016, así como los nuevos desarrollos*

---

<sup>59</sup> Respuesta a solicitud de información - Auditoría Cumplimiento 2018 – 2021, AG8-AC-RRI No.007, Radicado N.º 20226000072502 del 22 de septiembre de 2022, punto 12.

*requeridos para la gestión de los PIDAR conforme el nuevo reglamento (Acuerdo 010 de 2019).*

*En ese sentido, a continuación, se detallan las actividades realizadas en el marco de aplicación de cada una de las normativas vigentes: (...)*

*(...) Teniendo en cuenta que la ADR el 19 de diciembre de 2019 estableció el Acuerdo No. 010 de 2019 “Por el cual se adopta el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y se dictan otras disposiciones”, fue necesario desarrollar ajustes en el diseño y operación del Banco de proyectos, con el fin de adecuarlo a los dispuesto en el Reglamento, como se describe a continuación:(...) (p.12)*

#### *(...) 12.2.2. Avance y acciones 2020*

*Debido al recorte presupuestal de \$1.000 millones realizado al plan de inversión de la OTI para la vigencia 2019-2020, se vio impactada negativamente el desarrollo de las actividades previstas en el PETI 2019-2022 de la ADR al igual que su plan de inversión, y en consecuencia la actualización del Banco de Proyectos alineado con el Acuerdo 010 de 2019. (...)*

#### *12.2.3. Avance y acciones 2021*

*Teniendo en cuenta que para la vigencia 2021-2022 la OTI tuvo una reducción del 77% de la asignación presupuestal frente a la necesidad reformulada en el proyecto de inversión para ese periodo y del 45% respecto a la asignación inicial del año 2020 (...) no fue posible realizar actividades orientadas a nuevos desarrollos o actualización de sistemas de información, impactando directamente la optimización del Banco de proyectos; no obstante, (...).*

#### *12.2.4. Avance y acciones 2022*

*La OTI, de acuerdo con la versión vigente del PETI-ADR 2019-2022, contempla el diseño e implementación de la actualización del Banco de Proyectos en 2022. En ese sentido, la OTI ha venido desarrollando actividades orientadas a la alineación del sistema de información Banco de proyectos con el nuevo reglamento y los procedimientos misionales, así como la actualización a nivel tecnológico de la herramienta (negrita fuera del texto) (...).*

Conforme a la información entregada por la entidad al equipo auditor y en contraste con los criterios presentados, se evidencia, que, a la fecha, la ADR no cuenta con el diseño y las actualizaciones requeridas para el funcionamiento Banco de

Proyectos-BP en los términos establecidos en la normatividad vigente y aplicable. No existe información de las actividades desarrolladas en cada una de las etapas de los proyectos cofinanciados en la herramienta, así como de registro de información requerido en la MGA de los 47 PIDAR relacionados como aportantes a la RRI, Acuerdo Final.

Por consiguiente, es claro que la ADR no registra información de las actividades del Proyecto de Optimización en el BP, conforme a lo estipulado en el artículo 4º del Decreto Ley 2364 de 2015, sin evidenciarse ajustes en el diseño y funcionamiento de esta herramienta conforme a lo establecido en el artículo 3º y demás criterios normativos del Acuerdo No. 010 de 2019<sup>60</sup> y el reglamento Operativo de los PIDAR, así, no existe registro de información de los Proyectos cofinanciados en la MGA, conforme a lo estipulado en el reglamento vigente.

Lo anterior tiene por efecto que no se cuente con registros de la información y de la trazabilidad automatizada de las actividades en las diferentes etapas del Proyecto *“Optimización para la Generación de Ingresos Sostenibles a productores rurales a Nivel Nacional”* cofinanciados para la vigencia 2021.

Del mismo modo, no se logre evidenciar reportes periódicos de las actividades desarrolladas en el marco de las resoluciones cofinanciadas y tampoco permite realizar labores de seguimiento, evaluación y análisis de resultado de la ejecución de las inversiones realizadas e indicadores de gestión de la Agencia.

Por consiguiente, no se permite conocer la articulación del Proyecto de inversión con los instrumentos de planificación territorial, la política *“Construcción de Paz”* del gobierno nacional, y el cumplimiento de los objetivos de la RRI – Acuerdo Final.

### **Respuesta de la ADR**

Respuesta a CGR Auditoria RRI – 1, 20226000096142 recibida en diciembre 27 de 2022.

*“Actualmente el Banco de Proyectos está parametrizado según el Acuerdo 007 del 2016, del Reglamento que define los lineamientos para la implementación del Programa de Cofinanciación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque Territorial Nacional, líneas de cofinanciación, procedimientos y demás aspectos generales para su estructuración en los componentes de asistencia técnica, acceso a activos productivos, adecuación de tierras y comercialización, cofinanciación y ejecución del PIDAR.*

<sup>60</sup> “Por el cual se adopta el reglamento para /os Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y se dictan otras disposiciones”.

*El sistema de Información del Banco de Proyectos fue desarrollado por el fabricante Price Waterhouse Coopers donde se realizó la entrega de los siguientes Módulos:*

- Módulo Personas
- Módulo Predios
- Módulo Organización
- Módulo Asignaciones
- Módulo Proyectos
- Módulo Presupuesto
- Módulo Asociatividad
- Módulo Pendientes
- Módulo Gestión
- Módulo Informes

*Dichos módulos se encuentran estructurados bajo el desarrollo a la medida en InfoPath Services, SharePoint Server 2016 y .NET, para el intercambio de información y paso de fases del ciclo de vida de un PIDAR, la arquitectura de la herramienta está construida en una granja de servidores, la cual consta de un servidor de base de datos en SQL Server 2016, un servidor de aplicaciones y un servidor Web Frontend, esta granja de encuentra en la Nube de Azure.*

*Posteriormente al desarrollo del Banco de Proyectos se expidieron los Acuerdos 010 del 2019 modificado por el Acuerdo 004 y 011 del 2020, lo que no ha permitido parametrizar la información para los proyectos. Sin embargo, la Agencia ha adelantado acciones en el marco de la actualización del Banco de Proyectos. A continuación, se detallan las acciones adelantadas por la Oficina de Tecnologías de la Información de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR entre el 2019 y el 2022 en el marco de la actualización del Banco de Proyectos, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 3: Funcionamiento del Banco de Proyectos del Acuerdo 010 de 2019 de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR “Por el cual se adopta el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y se dictan otras disposiciones” y sus modificaciones.*

### **Avance y acciones 2019**

*Bajo la primera definición de la estrategia de Arquitectura Empresarial liderada por la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI), durante la vigencia 2019 se elaboró el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) 2019 – 2022. Dentro de este plan se incluyó la optimización del Banco de Proyectos, que buscaba la mejora y actualización de este sistema de información, en armonía con el Reglamento para la estructuración, aprobación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial- PIDAR, adoptado mediante el Acuerdo 010 de 2019 y sus modificaciones, la cual, a partir*

de los estudios de mercado realizados, tuvo una estimación presupuestal de \$ 799 millones.

### **Avance y acciones 2020**

Adicionalmente, durante las vigencias 2019 - 2020 la OTI ejecutó el proyecto de inversión "Implementación y mejoramiento de la plataforma tecnológica para la gestión de la información misional, estratégica y de apoyo en la ADR a nivel nacional" identificado con la ficha BPIN 2018011000193, el cual tenía por objeto, "Consolidar la gestión y organización de la información misional, estratégica y de apoyo de la Entidad". Este proyecto contó con una asignación presupuestal inicial de \$ 4.908 millones, de los cuales 7 se proyectaron 799 millones para la optimización del Banco de Proyectos; sin embargo, se presentaron dos bloqueos presupuestales, así:

- Primer bloqueo por \$1.500 millones el 29 de febrero de 2020
- Segundo bloqueo por \$1.500 millones el 30 de julio de 2020

De estos recursos, sólo \$ 2.000 millones fueron desbloqueados en septiembre de 2020; por lo tanto, se tuvo recorte presupuestal de \$1.000 millones, situación que impactó negativamente el desarrollo de las actividades previstas en el PETI 2019-2022 de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR al igual que su plan de inversión, y en consecuencia la actualización del Banco de Proyectos.

Pese a lo anterior, con el recurso humano de la OTI, durante la vigencia 2020 se realizó un ejercicio de Arquitectura Empresarial, avanzando en el levantamiento y análisis de requerimientos del sistema de información banco de proyectos, específicamente para:

- Modulo - Inscripción y recepción de Perfil
- Seguimiento y control de los PIDAR.

Así mismo, por parte de las áreas misionales, se actualizaron los procedimientos internos de la Agencia, que requerían ajustes para responder a lo definido en el nuevo Reglamento de los PIDAR adoptado por el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR.

De otro lado, en concordancia con las directrices del Departamento Nacional de Planeación DNP, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR inicia el ejercicio de entendimiento para la integración con el proyecto Sistema Integrado de Inversión Pública – SIIP, el cual integra las funcionalidades de Metodología General Ajustada – MGA, Seguimiento a proyectos de Inversión SPI y Sistema Unificado de inversión y finanzas públicas – SUIFP.

### **Avance y acciones 2021**

*Con base en la ejecución del proyecto de inversión de la vigencia 2020, la planeación realizada en el PETI 2019 - 2022 y dando alcance a los nuevos lineamientos relacionados con Transformación Digital, la OTI reformuló el proyecto de inversión para la vigencia 2021 – 2022, estimando una necesidad de \$ 11.479 millones; no obstante, para esa vigencia solo se asignaron \$ 2.694 millones al proyecto de inversión, lo cual representa una reducción del 77% frente a la necesidad y del 45% respecto a la asignación inicial del año 2020. Así las cosas, los recursos asignados cubren exclusivamente costos de operación de la tecnología de información de la Agencia, relacionados con licenciamiento y soporte de los servicios tecnológicos.*

*Por lo anterior, en el 2021 con el fin de avanzar en el cumplimiento a las necesidades y compromisos de la Agencia, la OTI, en conjunto con las áreas misionales, avanzó en el levantamiento de requerimientos de los siguientes módulos, acorde al nuevo Reglamento, así:*

*(...)*

*Posteriormente, se desarrollaron los módulos de Recepción e inscripción de PIDAR y Organizaciones, por actualizaciones tecnológicas.*

*De forma paralela, la OTI definió y diseñó la arquitectura en la nube - Cloud, que permite reutilizar componentes de software bajo demanda, optimizando los recursos de inversión en el desarrollo hasta en un 60% con respecto al modelo tradicional monolítico de software. Lo anterior, a través del diseño e implementación de una arquitectura basada en microservicios; que tendrán como objetivo la implementación de los módulos para la optimización del Banco de Proyectos (TO-BE).*

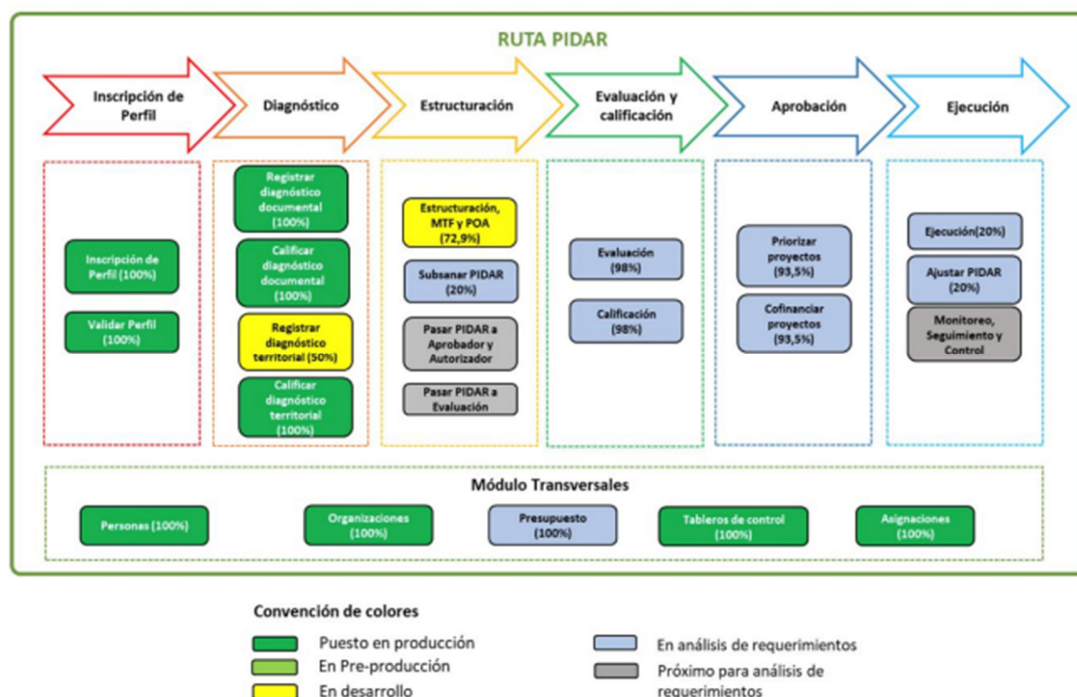
### **Avance y acciones 2022**

*La Oficina de Tecnologías de la Información (OTI) en su versión vigente del PETI-ADR 2019-2022, incluyó el proyecto PRY-07 OTI Optimización del Banco de Proyectos (PIDAR). En ese sentido, durante el 2022 la OTI desarrolló actividades orientadas a la alineación del sistema de información Banco de Proyectos con el reglamento vigente y los procedimientos misionales, así como la actualización a nivel tecnológico de la herramienta. Bajo esta orientación, la OTI en conjunto con las áreas misionales que soportan los PIDAR, Vicepresidencia de Proyectos y Vicepresidencia de Integración Productiva, han realizado el levantamiento y documentación de los requerimientos funcionales de diferentes módulos que conforman el sistema de información.*

Paralelamente, la OTI, a través de desarrollo de software In-House, ha ejecutado las actividades de análisis de requerimientos, diseño, desarrollo, pruebas y puesta en producción de forma progresiva de los diferentes módulos que componen el Banco de proyectos. Dichas etapas de desarrollo y operación del sistema de información cuentan 9 con las evidencias documentales como son: requerimientos, arquitectura de solución, historias de usuario, repositorio de código fuente, manuales, entre otros.

Conforme lo anteriormente expuesto, en la siguiente imagen se presenta el estado de avance en la implementación de los módulos que integran el Banco de proyectos, de acuerdo con las seis (6) etapas de la denominada “Ruta PIDAR” y sus funcionalidades o submódulos, así como los módulos transversales y la relación con sistemas de información con los cuales se requiere realizar algún tipo de integración, como es el caso del Sistema de Gestión Documental, actualmente Orfeo.

Ilustración 1. Estado de avance implementación Banco de Proyectos (Acuerdo 010 de 2019)



Fuente: OTI, 2022.

Como se aprecia en la anterior ilustración, a fecha de presentación de este informe, el Banco de Proyectos cuenta con:

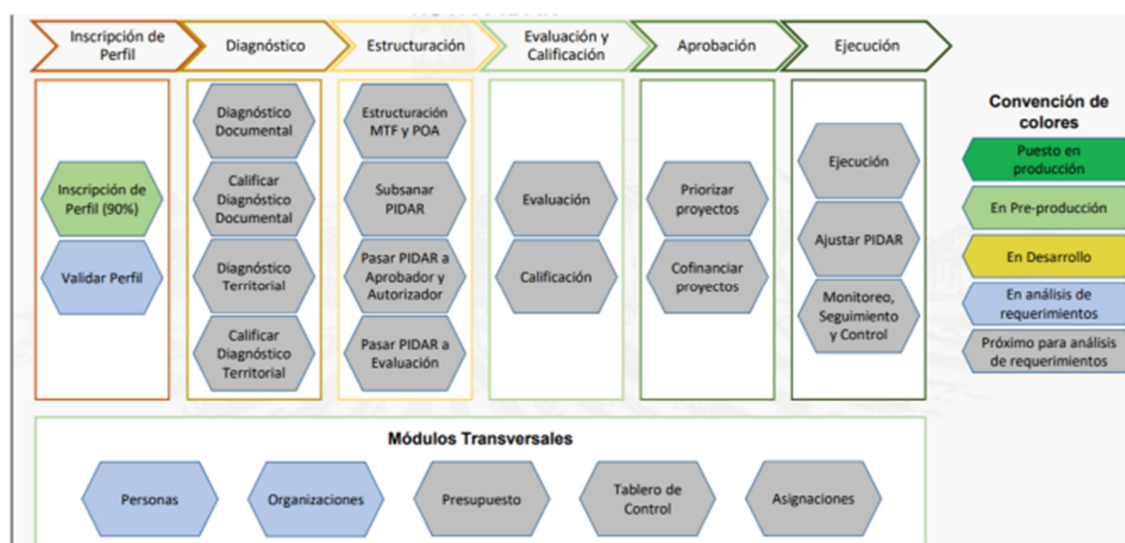
- Ocho (8) módulos en producción
- Un (1) módulo en pre-producción
- Dos (2) módulos en desarrollo
- Ocho (8) módulos en fase de requerimientos
- Tres (3) módulos pendientes por documentar requerimientos

A continuación, se describe el detalle de las actividades ejecutadas y posibles incidencias que pudieron afectar la implementación al 100% de todos los módulos del Banco de Proyectos, como se tenía planeado en un comienzo

### **Punto de Partida Desarrollos Banco de Proyectos - Ruta PIDAR:**

Se inician los desarrollos en enero 20 de 2022, teniendo como punto de partida un Módulo “Inscripción de Perfil”, que ya había sido inicializado en finales del año 2021, como se ilustra en la siguiente imagen:

### **Ilustración 2. Punto de partida Desarrollos Banco de Proyectos Fuente:**



Fuente: OTI, 2022.

Se definió, analizó y diseñó a la medida, la Metodología de Desarrollo Ágil basada en XP (Extreme Programming) y Scrum. En ese sentido, a medida que se recibieron los requerimientos se implementaron los desarrollos mediante la identificación de cada uno de los componentes, la estimación de tiempos de desarrollo y el respectivo seguimiento a las actividades programadas en las diferentes etapas.

*Para la implementación de los módulos del Banco de Proyectos, se siguieron las etapas del ciclo de vida de desarrollo de software:*

- a) Análisis y levantamiento de Requerimientos*
- b) Diseño (que incluye la creación de la base de datos)*
- c) Implementación (Desarrollo basado en los Requerimientos, el Diseño y la Base de Datos)*
- d) Pre-producción y ajustes (Aplicación piloto que se sube a un servidor de pruebas)*
- e) Producción (Cuando la aplicación pasa a un servidor con dominio público o privado)*

*Adicionalmente, se implementó la política y la metodología de seguridad y privacidad de la información que debe regir a cada uno de los desarrollos implementados por el Equipo de Desarrollo, de tal forma que se construyan códigos seguros, fiables y con posibilidad de mantenimiento como se establece en la Ingeniería del Software y el ciclo de vida de los desarrollos. Para tal fin, de cada desarrollo (módulo) se generó una copia de su código fuente en SharePoint, como repositorio y versionamiento semanal (a manera de copias de seguridad y repositorio de los desarrollos implementados).*

#### **a. Fase Análisis y levantamiento de requerimientos**

*Los módulos del Banco de Proyectos se encuentran alineados con los procedimientos, y demás documentación vinculada, vigentes y publicados en la plataforma del Sistema de Gestión de Calidad de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR (Isolución), sin embargo, se aclara que sobre las implementaciones realizadas en el sistema de información se aplican mejoras en términos de recolección de información de forma estructurada que facilite la transformación y análisis de datos para la toma de decisiones.*

*Para la definición de los requerimientos funcionales de los diferentes módulos, se tomó como fuente principal de información la documentación publicada en Isolución.*

- Debido a la complejidad de los procedimientos, se documentó la versión inicial de requerimientos para algunos módulos (por ejemplo, Estructuración), sin embargo, durante la etapa de desarrollo, al identificar posibles inconsistencias y/o falta de completitud de la información, fue necesario ajustar y/o complementar los requerimientos. Con el fin de facilitar el entendimiento y análisis de procedimientos, vista actual y estado deseado, así como complementar la definición de los requerimientos funcionales, se generaron diagramas de flujo de los procedimientos siguiendo la notación BPMN 2.0.*

#### **b. Fase de Diseño**

*Durante esta fase el equipo de Arquitectura de la OTI elaboró documentos complementarios a la documentación de requerimientos como: casos de uso, diagramas de flujo, Modelo Entidad Relación, vista de despliegue, vista lógica, etc.*

### **c. Fase de Desarrollo**

*Desde enero 20 y hasta el 30 de noviembre se entregaron al Equipo de Desarrollo doce (12) Requerimientos de veintidós (22) proyectados; es decir se entregó el 55% de los requerimientos para todos los desarrollos.*

*Para iniciar el Desarrollo se necesita contar con un documento de requerimientos que es el mapa procedimental y funcional con el cual se implementará la aplicación y para su soporte de datos debe existir un diseño y una Base de Datos con un Modelo Entidad Relación (MER), que describa como se guardarán esos datos y la forma de acceder a ellos para futuras adiciones, actualizaciones o modificaciones (proceso CRUD de la información). Por otra parte, cada desarrollo puede tomar aproximadamente tres (3) meses para su implementación y en algunos módulos como “Estructuración” se estima cinco (5) meses, esto en condiciones ideales, es decir, si existe el documento de Requerimientos, El Diseño y La Base de Datos con su MER (Modelo Entidad Relación). Sin embargo, por necesidades propias de negocio o modificaciones en Base de Datos, los requerimientos que se entregaron tuvieron ajustes cuando se estaba en la Fase de Desarrollo, lo que implicaba para los Desarrolladores re-hacer interfaces, código y funcionalidades; lo cual generó retrasos en cada uno de los desarrollos.*

*Durante todo el periodo de enero a diciembre, se recibieron los requerimientos y los MER, con los cuales se realizaron los trabajos de análisis de los requerimientos y análisis de los MER de la base de datos “ADR\_BancoProyectos\_dev”, que es la base de datos de Banco de Proyectos sobre la cual se debían realizar los desarrollos; lo anterior como paso obligado en todo desarrollo software. Se revisaron tablas y relaciones entre las tablas, y en cada uno de los módulos a desarrollar se debieron realizar ajustes a la base de datos, a las tablas y a las relaciones; esto retrasa el desarrollo y en ocasiones se deben modificar los requerimientos y ajustar los sub-módulos que se encontraban desarrollados.*

*Para tener una visión clara de la magnitud de estos cambios y el gran aumento de tamaño en la Base de Datos, que afectaron directamente el ritmo y el avance del desarrollo de aplicaciones, a continuación, se relacionan algunos datos:*

*Durante el transcurso del año y con desarrollos ya iniciados,*

- *Se crearon más de 100 nuevas tablas paramétricas.*
- *Se agregaron más de 30 tablas sugeridas desde el equipo de desarrollo.*
- *Otras tablas se agregaron desde el trabajo conjunto entre el Funcional y el DBA.*

- En enero de 2022 la Base de Datos tenía un poco más de 300 Tablas.
- A diciembre de 2022 la Base de Datos tiene un total de 455 Tablas y aún no ha sido finalizada.
- La Base de Datos, durante el transcurso del año tuvo una modificación de más del 33%
- Sin los Requerimientos y la Base de Datos definida, NO se pueden completar los desarrollos.

*Todo lo anterior afectó los desarrollos pues los cambios en bases de datos, ajustes a tablas, creación de tablas y cambios o ajustes en las relaciones de las tablas, incidió directamente en las aplicaciones y en casi todos los casos se debían realizar cambios en los requerimientos y en los desarrollos. Así las cosas, de los 12 requerimientos recibidos se logró:*

- Ocho (8) módulos en producción,
- Un (1) módulo en pre-producción
- Dos (2) módulos en desarrollo

#### **a. Fase de Pre-producción y ajustes**

*Para esta Fase la OTI no contaba con un servidor de pruebas donde los desarrolladores pudieran desplegar las aplicaciones y hacer las pruebas en tiempo real y con accesos externos, este ambiente de pruebas permite revisar las aplicaciones antes de ser pasadas al servidor de producción donde serán utilizadas por los usuarios finales. Dado lo anterior, el equipo de Desarrollo debió montar un servidor de pruebas, configurar un Internet Information Services (IIS), montar y configurar un sitio Web y un sistema de subsitios Web que permitiera ir agregando sub-sitios según se fueran dando las necesidades, además se debió crear un sistema de Menú de acceso que no aparece en la Ruta PIDAR como componente o módulo de desarrollo, es decir el módulo adicional; al cual el equipo de desarrollo le realizó su propio Diseño y MER, y que al día de hoy ya existe y está en producción.*

#### **b. Fase de Producción**

*Para llevar al servidor de producción, las aplicaciones que ya fueron probadas y ajustadas en el ambiente de pruebas, el equipo de Desarrollo recibió un servidor en Azure con el sistema operativo y sus configuraciones estándar, sobre el cual el equipo de Desarrollo debió montar y configurar el ambiente de producción, nuevamente configurando el IIS, el Sitio Web y el Sistema de sub-sitios para poder incorporar nuevos sub-sitios a medida que fueran surgiendo y que a futuro se puedan adicionar más. Con la experiencia en la creación del ambiente de pruebas esto se logró en un tiempo mucho más corto, pero también fue un trabajo adicional que hoy en día funciona adecuadamente.*

*Actualmente pasar a Producción una aplicación que está en Pre-producción, solo es cuestión de unos ajustes de configuración en el framework, re-compilación y publicación y luego llevar el código compilado al sistema de sub-sitios web indicado. Lo que se logra hacer en el transcurso de un par de horas, en una ventana de mantenimiento en horario no laboral, ya que es necesario detener el sitio web para hacer la modificación y evitar afectar a usuarios que puedan estar trabajando.*

### **Oportunidades de mejora del Banco de Proyectos:**

1. *Teniendo en cuenta las inconsistencias e ineficiencias que se presentan actualmente a nivel procedimental en las diferentes etapas de la ruta PIDAR, se identifica la necesidad de realizar un análisis y rediseño/reingeniería de los procesos/procedimientos orientados a la optimización de estos e identificación apropiada del soporte tecnológico requerido. Se sugiere tomar como referencia la propuesta “Mejora de proceso de PIDAR con BPR-DX” presentado por la consultora JICA.*
2. *Optimizar el registro de información en los módulos PIDAR del Banco de proyectos:*
  - *De forma estructurada y parametrizada que sirva de insumo para analítica de datos, la implementación de tableros de control y la inteligencia de negocio (validaciones automáticas).*
  - *Hacer el registro de información una sola vez y que esta sea reutilizable en los módulos donde sea requerida, eliminando la duplicidad de información.*
  - *Optimización de tiempo y tareas en las diferentes fases PIDAR.*
3. *Implementación de métricas que permitan realizar seguimiento y evaluación de las actividades y desarrollo de los PIDAR.*
4. *Implementación de mejores prácticas de gestión de proyectos, que permita realizar un efectivo monitoreo y control a los PIDAR.*
5. *Centralizar la información de los proyectos en una fuente única que facilite su gestión y consulta por parte de las diferentes dependencias de la Agencia de Desarrollo Rural- ADR.*

*Teniendo en cuenta lo expuesto, respetuosamente se solicita tener en cuenta las actividades administrativas que se han realizado en torno de una gestión administrativa oportuna y eficiente más allá de establecer herramientas que no permitan garantizarlo, de manera que respetuosamente solicitamos retirar la observación administrativa. Enlaces enunciados para la respectiva consulta:*

[1] <https://perfildeproyecto.adr.gov.co/>

[2] <https://azure.microsoft.com/es-es/campaigns/cloud-application-architecture-guide/>

[3] <https://azure.microsoft.com/es-es/solutions/microservice-applications/>

[4] [https://mintic.gov.co/gestionti/615/articles-5322\\_Revista\\_pdf.pdf](https://mintic.gov.co/gestionti/615/articles-5322_Revista_pdf.pdf)

[1] <https://perfildeproyecto.adr.gov.co/>

[2] <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion>

### **Análisis de la respuesta**

En respuesta a la observación planteada por la Contraloría, la ADR se limita a presentar los avances de la herramienta de Banco de proyecto – BP sin mostrar evidencia de su funcionamiento, y con relación a la inexistencia del registro de información en la MGA de los 47 PIDAR relacionados como aportantes a la RRI, Acuerdo Final, expresa: *“la Agencia de Desarrollo Rural - ADR inicia el ejercicio de entendimiento para la integración con el proyecto Sistema Integrado de Inversión Pública – SIIP, el cual integra las funcionalidades de Metodología General Ajustada – MGA, Seguimiento a proyectos de Inversión SPI y Sistema Unificado de inversión y finanzas públicas – SUIFP.”*

### **Conclusión:**

Conforme a lo expuesto y teniendo en cuenta que, a la fecha, tanto el banco de proyectos como la MGA no se encuentran en funcionamiento conforme a los requerimientos normativos existentes, lo que no permite el registro de la información, ni evidenciar la trazabilidad en cada una de las etapas de los PIDAR y la articulación con las políticas públicas e instrumentos de planificación, así como el seguimiento de los proyectos e indicadores de gestión de la entidad, evaluación de resultados, análisis, programación y ejecución de las inversiones, de los productos y actividades que aportan al cumplimiento de la RRI del Acuerdo Final; y en la medida en que la situación observada persiste, se configura hallazgo administrativo.

### **3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4**

| <b>OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4</b> |
|----------------------------------|
|----------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Evaluar la aplicabilidad del principio de valoración de costos ambientales en los proyectos y actividades en las entidades de: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, Agencia de Desarrollo Rural - ADR y Agencia Nacional de Tierras – ANT de acuerdo con los objetivos descritos anteriormente. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Para efectos del examen practicado a este objetivo, se analizó la información de las muestras seleccionadas en cada una de las entidades, con el fin de determinar la aplicabilidad del PVCA para cada uno de los proyectos.

Se buscó verificar la efectividad de la implementación de las políticas de gestión ambiental institucional y el cumplimiento del Principios de Valoración de Costos Ambientales en los proyectos de inversión con prioridad de análisis de decisión “Muy

prioritarios” y “Prioritarios”, en el marco del cumplimiento del Plan Marco de Implementación -PMI-, Acuerdo Final, conforme la normatividad ambiental vigente.

**Hallazgo No. 23. Requerimientos de permisos o trámites ambientales para Proyecto Apoyo Alianza Productivo, MADR 2021, RRI - Acuerdo Final.**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.*

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

*“ARTÍCULO 42. Tasas Retributivas y Compensatorias. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas”.*

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*“Artículo 3. Principios: 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 489 de 1998, de 30 de diciembre 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 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes,*

*de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”*

Decreto 3930 de 2010. Compilado por el Decreto 1076 de 2015. Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones.

*“Artículo 41. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos. (...)*

*Artículo 42. Requisitos del permiso de vertimientos. El interesado en obtener un permiso de vertimiento deberá presentar ante la autoridad ambiental competente, una solicitud por escrito que contenga la siguiente información:*

- 1. Nombre, dirección e identificación del solicitante y razón social si se trata de una persona jurídica.*
- 2. Poder debidamente otorgado, cuando se actúe mediante apoderado.*
- 3. Certificado de existencia y representación legal para el caso de persona jurídica.*
- 4. Autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor.*
- 5. Certificado actualizado del Registrador de Instrumentos Públicos y Privados sobre la propiedad del inmueble, o la prueba idónea de la posesión o tenencia.*
- 6. Nombre y localización del predio, proyecto, obra o actividad.*
- 7. Costo del proyecto, obra o actividad.*
- 8. Fuente de abastecimiento de agua indicando la cuenca hidrográfica a la cual pertenece.*
- 9. Características de las actividades que generan el vertimiento.*
- 10. Plano donde se identifique origen, cantidad y localización georreferenciada de las descargas al cuerpo de agua o al suelo.*
- 11. Nombre de la fuente receptora del vertimiento indicando la cuenca hidrográfica a la que pertenece.*
- 12. Caudal de la descarga expresada en litros por segundo.*
- 13. Frecuencia de la descarga expresada en días por mes.*
- 14. Tiempo de la descarga expresada en horas por día.*
- 15. Tipo de flujo de la descarga indicando si es continuo o intermitente.*
- 16. Caracterización actual del vertimiento existente o estado final previsto para el vertimiento proyectado de conformidad con la norma de vertimientos vigente.*

17. Ubicación, descripción de la operación del sistema, memorias técnicas y diseños de ingeniería conceptual y básica, planos de detalle del sistema de tratamiento y condiciones de eficiencia del sistema de tratamiento que se adoptará.

18. Concepto sobre el uso del suelo expedido por la autoridad municipal competente.

19. Evaluación ambiental del vertimiento.

20. Plan de gestión del riesgo para el manejo del vertimiento.

21. Derogado por el art. 9, Decreto Nacional 4728 de 2010. Plan de contingencia para la prevención y control de derrames, cuando a ello hubiere lugar.

22. Constancia de pago para la prestación del servicio de evaluación del permiso de vertimiento.

23. Los demás aspectos que la autoridad ambiental competente considere necesarios para el otorgamiento del permiso.

(...) *Parágrafo 2º. Los análisis de las muestras deberán ser realizados por laboratorios acreditados por el IDEAM, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1600 de 1994 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. El muestreo representativo se deberá realizar de acuerdo con el Protocolo para el Monitoreo de los Vertimientos en Aguas Superficiales, Subterráneas.*

(...) *Parágrafo 3º. Los estudios, diseños, memorias, planos y demás especificaciones de los sistemas de recolección y tratamiento de las aguas residuales deberán ser elaborados por firmas especializadas o por profesionales calificados para ello y que cuenten con su respectiva matrícula profesional de acuerdo con las normas vigentes en la materia.*

(...) *Parágrafo 4º. Los planos a que se refiere el presente artículo deberán presentarse en formato análogo tamaño 100 cm x 70 cm y copia digital de los mismos”.*

Decreto 2667 de 2012. Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones.

*“Artículo 6. Sujeto Pasivo. Están obligados al pago de la tasa retributiva todos los usuarios que realicen vertimientos puntuales directa o indirectamente al recurso hídrico.*

*“Artículo 7. Tasa retributiva por vertimientos puntuales. Es aquella que cobrará la autoridad ambiental competente a los usuarios por la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales directos o indirectos y sus consecuencias nocivas, originados en actividades antrópicas o propiciadas por el hombre y actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.*

*La tasa retributiva por vertimientos puntuales directos o indirectos, se cobrará por la totalidad de la carga contaminante descargada al recurso hídrico. La tasa retributiva se aplicará incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de la tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento."*

Estudio de Reinversión "Producción y comercialización de carne de Tilapia Roja (*Oreochromis sp*)"

#### "V. COMPONENTE AMBIENTAL

#### 2 REQUERIMIENTOS DE PERMISOS O TRÁMITES AMBIENTALES.

*Este proyecto de alianza requiere de uso del recurso hídrico para el abastecimiento y sostenimiento del cultivo piscícola y no demanda uso de madera ni de otros recursos naturales.*

Estudio de preinversión "Alianza Productiva para el Fortalecimiento del Sector Lechero, en el Corregimiento el Placer, en el Municipio de Guadalajara de Buga, Valle Del Cauca"

#### 14. 2 REQUERIMIENTOS DE PERMISOS O TRÁMITES AMBIENTALES

##### PERMISO DE VERTIMIENTO DE AGUAS:

*De acuerdo al Decreto 3930 del 2010, artículos 31 y 41 indicados anteriormente se requiere para el centro de acopio tramitar permiso de vertimientos ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, para lo cual el representante legal del proyecto deberá realizar la legalidad, cumpliendo con los siguientes requisitos (...)*

En virtud de lo anterior, conforme a los criterios expuestos y con base a la información aportada por el MADR, se identificaron los requisitos ambientales requeridos previa ejecución o etapa de preinversión de las alianzas cofinanciadas que hacían parte integral de la muestra que requerían algún permiso o tramite ambiental.

**Tabla 25. Requerimiento ambiental alianza PAAP08-004-20**

| Alianza Productiva                                                                     | Asociación beneficiaria                                                          | Requisito ambiental exigido |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Producción y comercialización de carne de Tilapia Roja (<i>Oreochromis sp</i>)"</b> | Asociación de Piscicultores del Valle del Guamuez ASOPEZ (ASOPEZ)_ PAAP08-004-20 | Uso o concesión de agua     |

**Alianza Productiva para el Fortalecimiento del Sector Lechero, en el Corregimiento el Placer, en el Municipio de Guadalajara de Buga, Valle Del Cauca**

Cooperativa COONOGALES

Permiso de vertimientos

Fuente. MADR

Elaboró. Equipo auditor

Dentro de los requisitos ambientales identificados y reportados por el MADR, se evidencia que para la Asociación de Piscicultores del Valle del Guamuez (ASOPEZ) con numero de Alianza PAAP08-004-20 es obligación de obtener permisos para concesión de aguas para el abastecimiento y sostenimiento del cultivo piscícola y para la Cooperativa COONOGALES, tramitar permiso de vertimientos ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC.

Revisados los expedientes allegados a la CGR se evidenció que, no existen documentos que acrediten la apertura o inicio del trámite a través del Formulario Único Nacional para las asociaciones referenciadas, el cual no se encuentra debidamente diligenciado y radicado ante la Autoridad competente y no cumple la totalidad de los requisitos establecidos en el “*Artículo 42. Requisitos del permiso de vertimientos*” del Decreto 3930 de 2010 y demás normas aplicables, y no se encuentran soportes que acrediten la exigencia por parte del MADR de dichas obligaciones.

La situación expuesta es causada, tanto, porque el MADR le da continuidad a la ejecución de las alianzas sin garantizar el cumplimiento de los permisos o trámites ambientales establecidos para las asociaciones, como por debilidades en la supervisión del contrato de alianza para exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales y pagos ordenados por la ley de las tasas retributivas o compensatorias por el “*uso del recurso hídrico para el abastecimiento y sostenimiento del cultivo piscícola*” para el caso de ASOPEZ, y “*la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales directos o indirectos*”<sup>61</sup> (...)” para la Cooperativa COONOGALES. La CGR no evidenció trámites y actuaciones administrativas por parte del Ministerio.

Lo anteriormente expuesto tiene como consecuencia alianzas productivas cofinanciadas sin cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en el estudio de pre-inversión, lo que genera deficiencias en implementación de las herramientas de ley por parte del MADR, situación que no permite garantizar el manejo y aprovechamiento eficiente del agua como capital natural, auspiciando riesgo de deterioro ambiental y la generación de impactos negativos en el medio ambiente en

<sup>61</sup> Decreto 2667 de 2012. Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones.

virtud de la ejecución de las actividades de las alianzas relacionados en cumplimiento de la RRI – Acuerdo Final.

### **Respuesta del MADR**

*“En el caso ASOPEZ, en oficio DTP - 4274 de 30 de octubre de 2020, el Director Territorial del Putumayo emite concepto ambiental, manifestando que “el proyecto se localiza en zonas viables de uso para la explotación piscícola y cumpliendo con los requerimientos de mitigación de riesgos de impacto ambiental del departamento del Putumayo, se considera necesario que la organización ASOPEZ inicie el trámite los permisos de concesión de aguas superficiales”, con el apoyo y la cofinanciación de corpoamazonia; del componente ambiental, se desarrollaron los conceptos de responsabilidad ambiental que les permitió a los productores adoptar las diferentes prácticas y actividades sugeridas en las capacitaciones y actividades propuestas para el cumplimiento de sus compromisos.*

*Por consiguiente durante la implementación de la alianza se ha avanzado en el trámite de los permisos, tanto la asociación como el Operador Local iniciaron con la gestión de los trámites para la concesión de aguas superficiales, 10 beneficiarios en calidad de arrendatarios se encuentran con resoluciones de los permisos, por tanto se adjuntan los documentos del trámite correspondiente a los permisos de concesión de aguas solicitado a Corpoamazonia por la asociación ASOPEZ y la COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LA VERTIENTE AMAZONICA.*

*En el caso COONOGALES, de acuerdo con lo establecido en el Convenio N. 01-010-20, el objetivo del proyecto de alianzas productivas para la COOPERATIVA COONOGALES, es mejorar los ingresos de los pequeños productores a partir del aumento en la producción de leche, mediante el fortalecimiento de los beneficiarios en los 40 predios ganaderos objeto de la alianza. Así las cosas, se destinaron los recursos del Incentivo Modular IM, en insumos para el mejoramiento de praderas, bancos de forraje e implementación de buenas prácticas ganaderas.*

*Dentro de las actividades programadas y exigidas para el proyecto de alianzas productivas, se solicitó que se contará con el concepto favorable por el territorio (Viabilidad técnica ambiental de los predios), para la actividad agropecuaria a realizar, en este caso de los predios Ganaderos. Viabilidad la cual fue emitida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, con el radicado N. 696742020 del 12 de enero del 2021, a partir de la cual la CVC, considero viable desde el punto de vista ambiental la alianza productiva.*

*De manera adicional se informa, que el Centro de Acopio de Leche cuenta con pozo séptico o sistema de filtración de aguas servidas el cual fue construido por entidades de orden territorial, con anterioridad al inicio de la ejecución del proyecto de Alianzas*

*Productivas. Respecto al certificado de vertimiento la COOPERATIVA COONOGALES adelantó un diagnóstico técnico de un profesional para evaluar el estado actual de sistema implementado (se adjunta diagnóstico), y radicó ante la CVC, la solicitud de visita técnica para la verificación de este sistema y permiso de vertimientos correspondiente, cuya gestión y responsabilidad es potestad de la COOPERATIVA COONOGALES y no del MADR ni del proyecto, ya que con los recursos del Incentivo Modular, no se realizó ninguna intervención en el centro de acopio, tal como lo establece el Convenio N. 01-010-20 (Se adjunta oficio radicado N. 91512023 del 26 de enero del 2022, por parte de la COOPERATIVA COONOGALES a la CVC)*

*Una vez verificada la observación realizada por el Equipo Auditor de la Contraloría General de la República, se solicita respetuosamente respecto a la observación 25 se configure como una observación administrativa sin presunta incidencia disciplinaria.”*

### **Análisis de respuesta**

Conforme a respuesta emitida por el MADR, se puede evidenciar que tanto la asociación ASOPEZ, no cuenta con la totalidad el permiso de uso y aprovechamiento de aguas, como la Cooperativa COONOGALES que en la actualidad no presenta los permisos definitivos como lo expresa el Ministerio “(...) y radicó ante la CVC, la solicitud de visita técnica para la verificación de este sistema y permiso de vertimientos correspondiente, (...)”, lo que incumple con los requerimientos establecidos en la sección “COMPONENTE AMBIENTAL, numeral 2 REQUERIMIENTOS DE PERMISOS O TRÁMITES AMBIENTALES.”

### **Conclusión:**

Con base en lo anterior, se evidenció que los argumentos planteados en la respuesta del MADR no establecen contradicción alguna a los efectos presentados y a la situación detectada, por lo tanto, se valida hallazgo administrativo, pero se retira la incidencia disciplinaria, dado que, el operador local y las asociaciones sí realizaron acciones en cumplimiento del trámite.

### **Hallazgo No. 24. Trámite de permisos ambientales para resoluciones de cofinanciación ADR 2021, RRI – Acuerdo Final (D.9).**

Constitución Política de Colombia 1991

*“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.*

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental - SINA, y se dictan otras disposiciones.

*“ARTÍCULO 42. Tasas Retributivas y Compensatorias. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas”.*

Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*  
(...)

*“Artículo 3. Principios: 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 489 de 1998 Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre 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 4o. finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”*

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 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:*

*El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

*Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.*

*Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.*

*No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.*

*Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”.*

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único subsumido la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario.

Decreto 3930 de 2010. Compilado por el Decreto 1076 de 2015; Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones.

*“Artículo 41. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos. (...)*

*Artículo 42. Requisitos del permiso de vertimientos. El interesado en obtener un permiso de vertimiento deberá presentar ante la autoridad ambiental competente, una solicitud por escrito que contenga la siguiente información:*

1. Nombre, dirección e identificación del solicitante y razón social si se trata de una persona jurídica.
2. Poder debidamente otorgado, cuando se actúe mediante apoderado.
3. Certificado de existencia y representación legal para el caso de persona jurídica.
4. Autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor.
5. Certificado actualizado del Registrador de Instrumentos Públicos y Privados sobre la propiedad del inmueble, o la prueba idónea de la posesión o tenencia.
6. Nombre y localización del predio, proyecto, obra o actividad.
7. Costo del proyecto, obra o actividad.
8. Fuente de abastecimiento de agua indicando la cuenca hidrográfica a la cual pertenece.
9. Características de las actividades que generan el vertimiento.
10. Plano donde se identifique origen, cantidad y localización georreferenciada de las descargas al cuerpo de agua o al suelo.
11. Nombre de la fuente receptora del vertimiento indicando la cuenca hidrográfica a la que pertenece.
12. Caudal de la descarga expresada en litros por segundo.
13. Frecuencia de la descarga expresada en días por mes.
14. Tiempo de la descarga expresada en horas por día.
15. Tipo de flujo de la descarga indicando si es continuo o intermitente.
16. Caracterización actual del vertimiento existente o estado final previsto para el vertimiento proyectado de conformidad con la norma de vertimientos vigente.
17. Ubicación, descripción de la operación del sistema, memorias técnicas y diseños de ingeniería conceptual y básica, planos de detalle del sistema de tratamiento y condiciones de eficiencia del sistema de tratamiento que se adoptará.
18. Concepto sobre el uso del suelo expedido por la autoridad municipal competente.
19. Evaluación ambiental del vertimiento.
20. Plan de gestión del riesgo para el manejo del vertimiento.
21. Derogado por el art. 9, Decreto Nacional 4728 de 2010. Plan de contingencia para la prevención y control de derrames, cuando a ello hubiere lugar.
22. Constancia de pago para la prestación del servicio de evaluación del permiso de vertimiento.
23. Los demás aspectos que la autoridad ambiental competente consideré necesarios para el otorgamiento del permiso.

(...) *Parágrafo 2º. Los análisis de las muestras deberán ser realizados por laboratorios acreditados por el IDEAM, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1600 de 1994 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. El muestreo representativo se deberá realizar de acuerdo con el Protocolo para el Monitoreo de los Vertimientos en Aguas Superficiales, Subterráneas.*

*(...) Parágrafo 3º. Los estudios, diseños, memorias, planos y demás especificaciones de los sistemas de recolección y tratamiento de las aguas residuales deberán ser elaborados por firmas especializadas o por profesionales calificados para ello y que cuenten con su respectiva matrícula profesional de acuerdo con las normas vigentes en la materia.*

*(...) Parágrafo 4º. Los planos a que se refiere el presente artículo deberán presentarse en formato análogo tamaño 100 cm x 70 cm y copia digital de los mismos”.*

DECRETO 1791 de 1996, por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.

*“Artículo 3º.- Los siguientes principios generales sirven de base para la aplicación e interpretación de la presente norma:*

*a) Los bosques, en tanto parte integrante y soporte de la diversidad biológica, étnica y de la oferta ambiental, son un recurso estratégico de la Nación y, por lo tanto, su conocimiento y manejo son tarea esencial del Estado con apoyo de la sociedad civil.*

*b) Por su carácter de recurso estratégico, su utilización y manejo debe enmarcarse en los principios de sostenibilidad consagrados por la Constitución Política como base del desarrollo nacional;*

*c) Las acciones para el desarrollo sostenible de los bosques son una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad y el sector privado, quienes propenderán para que se optimicen los beneficios de los servicios ambientales, sociales y económicos de los bosques;*

*d) El aprovechamiento sostenible de la flora silvestre y de los bosques es una estrategia de conservación y manejo del recurso. Por lo tanto, el Estado debe crear un ambiente propicio para las inversiones en materia ambiental y para el desarrollo del sector forestal; (...).*

*Artículo 7º.- Los aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público se adquieren mediante concesión, asociación o permiso.*

*Artículo 14º.- Los aprovechamientos forestales únicos de bosque naturales ubicados en terrenos de dominio público se adquieren mediante permiso”.*

Decreto 2667 de 2012. Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones.

*“Artículo 6. Sujeto Pasivo. Están obligados al pago de la tasa retributiva todos los usuarios que realicen vertimientos puntuales directa o indirectamente al recurso hídrico.*

*"Artículo 7. Tasa retributiva por vertimientos puntuales. Es aquella que cobrará la autoridad ambiental competente a los usuarios por la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales directos o indirectos y sus consecuencias nocivas, originados en actividades antrópicas o propiciadas por el hombre y actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.*

*La tasa retributiva por vertimientos puntuales directos o indirectos, se cobrará por la totalidad de la carga contaminante descargada al recurso hídrico. La tasa retributiva se aplicará incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de la tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento."*

Reglamento para Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.

#### 7.6.2 Ejecución.

##### 7.6.1 Requisitos previos al inicio de la ejecución.

*Corresponde a la organización, una vez la Agencia haya realizado la notificación del acto administrativo que otorga la cofinanciación y la socialización del PIDAR, de acuerdo con lo establecido, contar con los siguientes requisitos:*

*(...)*

**Requisito:** *Licencias definitivas y permisos previos en la normativa vigente y aplicable, si hubiere lugar.*

**Acreditación documento soporte:** *Licencias definitivas y permisos expedidos por la autoridad competente, cuando cumplan*

*(...)*

*Dichos requisitos deben ser aportados por la entidad o forma organizativa que presentó el proyecto a la Vicepresidencia de integración productiva. No obstante, si a los 6 meses de la expedición del acto administrativo de cofinanciación del proyecto no se ha cumplido los requisitos previos al inicio de la ejecución y no se cuenta con el respectivo certificado de cumplimiento expedido por la vicepresidencia de Integración Productiva, los recursos aprobados para el proyecto deben ser liberados<sup>62</sup>.*

---

<sup>62</sup> No obstante, se podrá solicitar, antes del vencimiento, la prórroga de dicho plazo, hasta por seis (6) meses adicionales (...).

### 9. Liberación de recursos de cofinanciación de la agencia de desarrollo Rural.

*“corresponde a la Agencia la aprobar la liberación de la contrapartida otorgada, con recursos de la ADR, únicamente en los siguientes casos: cuando no se haya cumplido los requisitos previos al inicio de la ejecución del numeral 7.6.1 de presente reglamentos (SIC), (...) la Agencia de Desarrollo Rural adelantara las actuaciones administrativas necesarias para revocar la resolución de otorgamiento, disponer el reintegro de los recursos y la aplicación de las demás disposiciones normativas relacionadas con el incumplimiento contractual a que haya lugar.”*

En virtud de lo anterior y conforme a los criterios expuestos y con base a la información aportada por la entidad, se identificaron los requisitos ambientales requeridos en las etapas de estructuración, cofinanciación y previa ejecución para las resoluciones cofinanciadas que requerían algún permiso o licencia ambiental.

Dentro de los requisitos ambientales identificados y reportados por la entidad en información suministrada mediante radicado N.º 20226000062402 de septiembre 1 de 2022 en el punto 2 requerido por la CGR, se evidencia que, para la etapa de estructuración y evaluación, y para la ejecución del proyecto se establece la obligación de obtener permisos para concesión de aguas, aprovechamiento forestal para árboles aislados y permiso de vertimiento de aguas residuales.

En el expediente de las resoluciones aportado por la ADR<sup>63</sup> dentro de los documentos de la carpeta “6. AMBIENTALES” y los aportados producto de visita fiscal mediante correo electrónico de diciembre 12 de 2022, se evidencian las siguientes situaciones para las resoluciones relacionadas en la Tabla 28 (incorporada al final del documento).

Así las cosas, se evidencia que la ADR realiza los procesos de evaluación y clasificación y cofinanciación de los PIDAR relacionados sin los documentos que acredite la apertura o inicio del trámite a través del Formulario Único Nacional requerido, debidamente diligenciado y radicado ante la Autoridad y sin cumplir la totalidad de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable “Artículo 42. Requisitos del permiso de vertimientos” del Decreto 3930 de 2010” y demás normas aplicables y lo estipulado en los procedimientos establecidos para tal fin. De esta manera, la Agencia le da continuidad en las diferentes etapas de los proyectos cofinanciados para posterior cofinanciación y ejecución, desconociendo el lleno de los requisitos obligados en relación con los permisos ambientales requeridos para las asociaciones a beneficiar y sin realizar los trámites y actuaciones administrativas

---

<sup>63</sup> Oficio de respuesta N.º 20226000085172 de fecha de 21 de noviembre de 2022

requeridas por los numerales 7.6.1 y 9 del Acuerdo 004 de 2020 en virtud del incumplimiento presentado.

Lo anteriormente expuesto tiene como consecuencia que la ADR cofinancie proyectos PIDAR sin cumplir con la totalidad de los requisitos previos a la ejecución, con deficiencias en implementación de las herramientas lo que no garantiza el manejo y aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, auspiciando riesgo de deterioro ambiental y la generación de impactos negativos en el medio ambiente en virtud de la ejecución de las actividades del Proyecto de Optimización relacionados en cumplimiento de la RRI – Acuerdo Final.

### **Respuesta de la ADR**

*“En atención a la observación presentada por el equipo auditor y bajo el mismo esquema utilizado, se presentar (SIC) un cuadro con la información referente al trámite de permisos ambientales, de las seis (6) resoluciones observadas así:*

*(...)*

*Así mismo, es pertinente indicar que el REGLAMENTO PARA ESTRUCTURACIÓN, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL, adoptado mediante Acuerdo 10 de 2019, estableció en relaciónlos Permisos, licencias, concesiones y autorizaciones ambientales, en el numeral 7.3.1 Requisitos de Estructuración, sub numeral 7.3.1.1 los Requisitos Técnicos que para la estructuración se requiere:*

*(...)*

*Ahora bien, el numeral 7.6 EJECUCIÓN, subnumeral 7.6.1 Requisitos previos al inicio de la ejecución del mismo reglamento establece como requisito previo a la ejecución haber obtenido las “Licencias definitivas y permisos previstos en la normativa vigente y aplicable, si a ellas hubiere lugar” así:*

*(...)*

*De acuerdo con lo expuesto, el procedimiento establecido, **que se constituye también en criterio normativo** permitía tanto en las etapas de estructuración, evaluación y calificación de los proyectos mencionados **se identificará la necesidad de los permisos ambientales requeridos**, los cuales debían materializarse como un requisito previo a la ejecución, pues en estas etapas si no se contaba con el permiso o licencia bastaba el “respectivo radicado para trámite, emitidos por la autoridad competente, según sea el caso”. Indica en la observación que: “Dentro de los requisitos ambientales identificados y reportados por la entidad en información suministrada mediante radicado No20226000062402 de 01 de septiembre de 2022, a punto 2 requerido por la CGR, se evidencia que, para la etapa*

de estructuración y evaluación, así para la ejecución del proyecto se establece la obligación de obtener permisos para concesión de aguas, a aprovechamiento forestal para arboles aislados y Permiso de vertimiento de aguas residuales”, y pierde de vista el auditor **en la condición detectada que** para la estructuración y evaluación bastaba el “respectivo radicado para trámite, emitidos por la autoridad competente, según sea el caso”.

Resulta importante aclarar que, en los procesos de evaluación, calificación y cofinanciación de los PIDAR, solo se verifica el “respectivo radicado para trámite, emitidos por la autoridad competente, según sea el caso”, pues no es competencia misional de la entidad verificar que los formularios de solicitud estén debidamente diligenciados y vayan acompañados de la documentación correspondiente, pues esta es responsabilidad de la entidad competente, quien debe verificar el cumplimiento de los documentos que debe acreditar el solicitante en el desarrollo del trámite y en especial de carácter ambiental, de manera que hacer exigible una actividad que no se concibió para que se fuera desarrollada a cargo de la ADR y corresponde funcionalmente a otra entidad, tampoco resulta exacto hacerla exigible desde el criterio del auditor.

Así mismo y frente a “respectivo radicado para trámite, emitidos por la autoridad competente, según sea el caso” de acuerdo al procedimiento aquí referido faculta a la ADR a continuar con la evaluación, calificación y cofinanciación.

De acuerdo con lo expuesto, no es correcto concluir que la aceptación del “respectivo radicado para trámite, emitidos por la autoridad competente, según sea el caso” de los permisos y licencia tenga como consecuencia que “la ADR cofinancie proyectos PIDAR sin cumplir con la totalidad de los requisitos previos a la ejecución”, pues es en esta fase que debe verificarse dicho cumplimiento y no en la que se expone en la observación.

Así las cosas y frente a las anteriores precisiones que alejarían el nexo de causalidad entre el criterio normativo y la condición detectada; y presentados los soportes, respetuosamente solicitamos se retire la observación administrativa y/o en su defecto la incidencia o connotación disciplinaria máxime cuando no puede reprocharse una conducta, cuando esta conducta o acción no le resulta exigible como actividad al gestor fiscal, y finalmente para endilgarse una conducta en este caso la órbita de control del dominio del hecho no lo detenta el autor de la aparente conducta, lo que resultaría en la imposibilidad de atribuírsele responsabilidad.

En los anteriores términos damos respuesta de fondo a la Contraloría General de la República y quedamos atentos a responder cualquier información adicional que se requiera frente al particular.

## **Análisis de la respuesta**

Conforme a la respuesta allegada por la ADR al equipo auditor, así como los soportes anexos a la misma se logró evidenciar que:

- La Resolución 481 de noviembre 30 de 2021, *“(…) adjunta la Concesión de agua otorgada por CORPONARIÑO, mediante Resolución 225 de 30/03/2022,”* no requiere permisos de vertimientos conforme al concepto de CORPONARIÑO.
- La Resolución 479 de noviembre 30 de 2021, conforme a respuesta de la entidad y en concordancia con la base de datos relacionadas por la ADR *“(…) perdió fuerza ejecutoria mediante la Resolución 733 del 24-11-2022, no se alcanzó a constituir el encargo fiduciario, ni a realizar la revisión de requisitos previos a la ejecución del proyecto, razón por la cual no se requirieron los permisos.”*
- La Resolución 545 de 20 de diciembre de 2021, que requiere de permiso de vertimiento de aguas residuales conforme a la base de datos suministrada por la entidad y que a corte de octubre 30 de 2022, presenta un valor de ejecución del total de cofinanciación de \$512,500,799 (26% de ejecución), no se presentan los permisos respectivos que permitan evidenciar el cumplimiento de lo establecido en el *“numeral 7.6 EJECUCIÓN, subnumeral 7.6.1 Requisitos previos al inicio de la ejecución, Acreditación – Documento soporte: “Licencias definitivas y permisos expedidos por la autoridad competente, cuando aplique”<sup>64</sup>*
- Para la Resolución 484 de 30 de noviembre de 2021, conforme a respuesta de ADR *“(…) se están adelantando las gestiones para la pérdida de fuerza ejecutoria del proyecto por incumplimiento de requisitos previos.”*
- Resolución 485 de noviembre 30 de 2021; *“(…) se adjuntan las cartas de solicitud de concesión de aguas y de permiso de vertimientos. También se adjunta la Concesión de aguas otorgada por CORPONARIÑO, mediante Resolución 716 de 18/10/2022 y el permiso de vertimientos otorgado mediante la Resolución 726 del 19/12/2022.*
- Resolución 493 de noviembre 30 de 2021: *“(…) se adjunta la carta de solicitud de concesión de aguas. También se adjunta la Concesiones de agua otorgadas por CORPONARIÑO, mediante Resolución 388 de 06/06/2022, 389 de 06/06/2022, 390 de 06/06/2022 y 391 de 06/06/2022.”*

## **Conclusión:**

<sup>64</sup> Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, adoptado mediante acuerdo 10 de 2019.

Teniendo en cuenta los hechos establecidos y relacionados en el análisis de la respuesta, así como las resoluciones 481, 479, 484, 485 y 493, los documentos recibidos por el equipo auditor y conforme los argumentos presentados por la ADR, los cuales permiten evidenciar los soportes requeridos por la normatividad y/o justificar el hecho causal descrito y que ocasionaron la situación detectada; el equipo auditor retira del hallazgo los apartes correspondientes.

Sin embargo, en relación con la Resolución 545 (sin desconocer el argumento de la ADR y el hecho de no requerir anexos del trámite para cumplir requisitos previos en etapa de estructuración) donde se evidencia ejecución real o física del recurso de cofinanciación y por consiguiente, la necesidad de cumplir con la obligación expresa de contar con los permisos ambientales definitivos de vertimiento de aguas residuales antes de la ejecución de las actividades del proyecto, conforme al numeral 7.6.1, documento que la entidad no anexa, se configura hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por la omisión causada al no realizar los trámites o actuaciones administrativas requeridas y estipuladas en el numeral 9 del Acuerdo 004 de 2020 en virtud del incumplimiento presentado.

## ANEXO DE TABLAS

**Tabla 26. Comparación de Indicadores Vs Informes cuantitativos-cualitativos por vigencia 2018-2021**

| Indicador   | Informes cuantitativos existentes acorde a respuesta de la entidad. | Informes cuantitativos públicos en aplicativo SIPO | Informes cualitativos existentes acorde a respuesta de la entidad. | Informes cualitativos públicos en aplicativo SIPO | Balance General informes                                                                               |
|-------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A22</b>  | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                    | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                   | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos y Cualitativos del 2018 al 2021 no existen.                                              |
| <b>A3</b>   | 2018 al 2021                                                        | 2018 al 2021                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                   | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cualitativos de los años 2018 al 2021 no existen.                                                      |
| <b>A6</b>   | 2018 al 2021                                                        | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | Informe del 2020                                                   | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos del 2018 al 2021 no son públicos; Cualitativos de los años 2018, 2019 y 2021 no existen. |
| <b>A9</b>   | 2018 al 2021                                                        | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos y cualitativos de los años 2018 al 2021 no son públicos.                                 |
| <b>AE1</b>  | 2018 al 2021                                                        | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos y cualitativos de los años 2018 al 2021 no son públicos.                                 |
| <b>AE10</b> | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                    | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos del 2018 al 2021 no existen; Cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.              |
| <b>AE11</b> | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                    | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos del 2018 al 2021 no existen; Cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.              |
| <b>AE13</b> | 2018 al 2021                                                        | 2018                                               | 2018 al 2021                                                       | 2018                                              | Cuantitativos y cuantitativos del 2019 al 2021 no son públicos.                                        |
| <b>AE14</b> | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                    | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos del 2018 al 2021 no existen; Cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.              |
| <b>AE2</b>  | 2018 al 2021                                                        | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos y cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.                                         |
| <b>AE3</b>  | 2018 al 2021                                                        | 2021                                               | 2018 al 2021                                                       | 2021                                              | Cuantitativos y cualitativos del 2018 al 2020 no son públicos.                                         |
| <b>AE4</b>  | 2018 al 2021                                                        | 2018 al 2021                                       | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.                                                         |
| <b>AE6</b>  | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                    | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos del 2018 al 2021 no existen; Cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.              |
| <b>AE7</b>  | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                    | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos del 2018 al 2021 no existen; Informes cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.     |
| <b>AE8</b>  | Ninguno de la vigencia 2018-2021                                    | Ninguno de la vigencia 2018-2021                   | 2018 al 2021                                                       | Ninguno de la vigencia 2018-2021                  | Cuantitativos del 2018 al 2021 no existen; Cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.              |
| <b>AE9</b>  | 2018 al 2021                                                        | 2020 y 2021                                        | 2018 al 2021                                                       | 2021                                              | Cuantitativos del 2018 y 2019 no son públicos; Los cualitativos del 2018 al 2020 no son públicos.      |

|               |                                  |                                  |                                  |                                  |                                                                                                    |
|---------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AG1</b>    | 2018 al 2021                     | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | 2018 al 2021                     | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Cuantitativos y cualitativos del 2018 al 2021 no son públicos.                                     |
| <b>AG3</b>    | 2018 al 2021                     | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Cuantitativos del 2018 al 2021 no son públicos; Informes cualitativos del 2018 al 2021 no existen. |
| <b>AG4</b>    | 2018 al 2021                     | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Cuantitativos del 2018 al 2021 no son públicos; Informes cualitativos del 2018 al 2021 no existen. |
| <b>AMT1</b>   | 2018 al 2021                     | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Cuantitativos del 2018 al 2021 no son públicos; Informes cualitativos del 2018 al 2021 no existen. |
| <b>AMT3</b>   | 2018 al 2021                     | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Cuantitativos del 2018 al 2021 no son públicos; Informes cualitativos del 2018 al 2021 no existen. |
| <b>PSN3.1</b> | 2018 al 2021                     | 2018 al 2021                     | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Cualitativos del 2018 al 2021 no existen.                                                          |
| <b>PSN3.2</b> | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Ninguno de la vigencia 2018-2021 | Cuantitativos y Cualitativos del 2018 al 2021 no existen.                                          |

Fuente. ANT

Elaboró. Equipo auditor

**Tabla 27. Relación de PIDAR cofinanciados con trazadores destinados al de “Construcción de Paz”**

| Ítems | Numero de Resolución            | Objeto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Punto/<br>Pilar <sup>65</sup> | Tipo de PIDAR        | Valor (\$)    | Asociación Beneficiaria                                                                                 | Ubicación                                       |
|-------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 1     | 479 de 30 de noviembre de 2021  | Fortalecer la capacidad productiva agroindustrial de la planta procesadora de aromáticas y plantas medicinales orientadas al sistema de salud propio - Sispi, en el norte del Cauca, con la construcción de infraestructura y dotación de equipos                                                                                                                                           | Punto 1, Pilar 1.6            | Estratégico Nacional | 3.800.000.000 | Asociación de cabildos indígenas de la Zona Norte del Cauca – ACIN                                      | Santander de Quilichao, departamento del Cauca. |
| 2     | 346 de 07 de octubre de 2021    | Fortalecer las condiciones socioeconómicas de los comuneros pertenecientes a la Asociación de Cabildos Sa'th Tama Kiwe, mediante el establecimiento de unidades productivas ganaderas doble propósito en el municipio de Caldono – Cauca.                                                                                                                                                   | Punto 1, Pilar 1.99           | Estratégico Nacional | 1.821.972.364 | Asociación de Cabildos UKAWE'S X NASA CXHAB                                                             | Caldono Cauca                                   |
| 3     | 347 de 07 de octubre de 2021    | Fortalecer las capacidades productivas y organizacionales de los productores de café en los resguardos indígenas (Peñón, Cxayuce Fxiw, Path yu y Muse Ukwe) de la zona de reasentamientos que hace parte del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)                                                                                                                                     | Punto 1, Pilar 1.99           | Estratégico Nacional | 266.305.994   | Asociación de autoridades territoriales de los reasentamientos del Cauca - Nasa UUS                     | CAJIBÍO, MORALES, SOTARÁ, CAUCA                 |
| 4     | 430 del 12 de noviembre de 2021 | Mejorar las capacidades técnico productivas y socioorganizacionales, de los productores de las líneas de café y ganadería doble propósito de los Resguardos de Honduras, Chimborazo, Agua Negra, Nuevo Horizonte, pertenecientes a la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Uh Wala Vxíc (sagrado pico de águila) que hace parte del Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC | Punto 1, Pilar 1.99           | Estratégico Nacional | 1.815.513.959 | Asociación de Autoridades Tradicionales indígenas UH WALA WXIC (Gran Territorio Sagrado Pico de Águila) | Morales Cauca                                   |
| 5     | 449 del 22 de noviembre de 2021 | Fortalecimiento de las capacidades productivas y competitivas de la ganadería doble propósito perteneciente a los pequeños y medianos productores vinculados a la Asociación TOTOGUAMPA                                                                                                                                                                                                     | Punto 1, Pilar 1.99           | Estratégico Nacional | 3.133.681.161 | Asociación de Autoridades Indígenas del Oriente Caucano - TOTOGUAMPA                                    | SILVIA - TOTORÓ - PIENDAMÓ - MORALES, CAUCA     |
| 6     | 450 de 22 de noviembre de 2021  | Fortalecer las capacidades productivas y organizacionales de los productores de café pertenecientes a los Resguardos Indígenas de la Asociación de Cabildos Ukawe'Sx Nasa Cxhab del Territorio Ancestral Pueblo Nasa Sa'Th Tama Kiwe, en                                                                                                                                                    | Punto 1, Pilar 1.99           | Estratégico Nacional | 1.672.754.494 | Asociación de Cabildos UKAWE'S X NASA CXHAB                                                             | Caldono, Cauca                                  |

<sup>65</sup> Información relacionada en la base de datos suministrada por la ADR como aportantes a la RRI, Acuerdo Final.

|    |                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                     |                      |               |                                                                      |                                                        |
|----|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
|    |                                | el municipio de Caldon, departamento del Cauca                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                     |                      |               |                                                                      |                                                        |
| 7  | 451 de 22 de noviembre de 2021 | Fortalecimiento de los sistemas agropecuarios tradicionales "Nasa Tull" pertenecientes a los productores del Resguardo Indígena Páez de Corinto - municipio de Corinto-, mediante la intervención de las unidades asociadas a la producción de plátano, frijol, maíz, bovinos doble propósito, porcicultura y gallinas ponedoras.             | Punto 1, Pilar 1.99 | Estratégico Nacional | 1.071.118.499 | Resguardo Indígena Páez de Corinto                                   | Corinto Cauca                                          |
| 8  | 452 de 22 de noviembre de 2021 | Mejorar al sector ganadero de los territorios ancestrales pertenecientes a la Asociación de cabildos indígenas del Norte del Cauca - ACIN, en los municipios de Buenos Aires, Jambaló y Santander de Quilichao, en el departamento del Cauca                                                                                                  | Punto 1, Pilar 1.99 | Estratégico Nacional | 2.125.282.234 | Asociación de cabildos indígenas de la Zona Norte del Cauca - ACIN   | BUENOS AIRES - JAMBALÓ - SANTANDER DE QUILICHAO, CAUCA |
| 9  | 478 de 30 de noviembre de 2021 | Mejorar las capacidades productivas, socio empresariales y organizacionales a productores agrícolas pertenecientes a la Asociación de Autoridades Ancestrales Territoriales Nasa Cxhacxa mediante el mejoramiento de infraestructura productiva para compra, acopio y comercialización de café pergamino seco en el municipio de Páez - cauca | Punto 1, Pilar 1.6  | Estratégico Nacional | 2.882.046.151 | Asociación de Autoridades Ancestrales Territoriales Nasa Cxhacxa     | Municipio Páez , departamento del Cauca                |
| 10 | 477 de 30 de noviembre de 2021 | Fortalecer la agrocadena del café mediante el apoyo a la comercialización de cafés de excelente calidad a nivel internacional provenientes de los territorios indígenas adscritos al Consejo regional Indígena del Cauca (CRIC)                                                                                                               | Punto 1, Pilar 1.6  | Estratégico Nacional | 3.702.080.000 | Consejo regional Indígena del Cauca (CRIC)                           | PIENDAMÓ CAUCA                                         |
| 11 | 488 de 30 de noviembre de 2021 | Implementación y fortalecimiento de la caficultura sostenible en los territorios indígenas pertenecientes a la asociación                                                                                                                                                                                                                     |                     |                      | 706.623.337   | Asociación de Autoridades Indígenas del Oriente Caucano "Totoguampa" | MORALES, PIENDAMO Y SILVA CAUCA                        |

Fuente. ADR

Elaboró. Equipo auditor.

**Tabla 28. Los permisos ambientales requeridos para resoluciones cofinanciadas**

| Resolución                                       | Permiso                                                         | Fecha de permiso                      | Estado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>481 de 30 de noviembre de 2021</b>            | Vertimiento de aguas residuales                                 | 02 de noviembre de 2021 <sup>66</sup> | La asociación solicitó permiso de concesión de aguas y de vertimiento ante la Corporación Autónoma Regional de Nariño a través de un oficio y no se evidencia diligenciamiento de Formato Único Nacional.<br><br>Se evidencia Certificación de Cumplimiento de Requisitos Previos para Inicio de Ejecución del PIDAR, firmado por el director de la UTT No. 10 Nariño y Putumayo, Jorge Armando Daza Muñoz, sin embargos no hay documentos que soporten dicho concepto.                                                                                                              |
| <b>479 de 30 de noviembre de 2021</b>            | Vertimiento de aguas residuales                                 | 19 de octubre de 2021                 | Se evidencian dos documentos relacionados con los permisos obligados y relacionados, los cuales, para el caso del aprovechamiento forestal, es equivalente a lista de chequeo para arboles aislados sin ninguna otra clase de documentos <sup>67</sup> y para el permiso de vertimiento, se aporta un documento de radicación de permiso de vertimiento en formulario único nacional sin ninguna clase de anexos que permitan evidenciar del cumplimiento para la obtención del mismo.                                                                                               |
|                                                  | Aprovechamiento forestal                                        | 20 de octubre de 2021                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Resolución 545 de 20 de diciembre de 2021</b> | Vertimiento de aguas residuales                                 | 10 de noviembre de 2021               | Declaración de pérdida de fuerza ejecutaria por medio de la resolución N.º 733 del 24 de junio de 2022<br><br>Se aporta un documento de radicación de permiso de vertimiento en formulario único nacional ante el Sistema Nacional Ambiental sin ninguna clase de anexos que permitan evidenciar del cumplimiento para la obtención del mismo.                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Resolución 484 de 30 de noviembre de 2021</b> | Concesión de aguas y permiso de vertimiento de aguas residuales | 27 de octubre de 2021.                | Se aporta un oficio de solicitud del permiso de concesión de aguas y de vertimiento ante la corporación autónoma regional de Nariño por parte del representante legal de la asociación.<br>No se evidencian formularios de radicación, ni ninguna clase de anexos que permitan evidenciar del cumplimiento para la obtención del mismo.<br><br>Adjuntan certificado de existencia de vertimiento que no corresponde al de la asociación beneficiada, ni al proyecto cofinanciado.                                                                                                    |
| <b>Resolución 485 de 30 de noviembre de 2021</b> | Concesión de aguas y permiso de vertimiento de aguas residuales | 26 de octubre de 2021                 | Se aporta un oficio de solicitud del permiso de concesión de aguas y de vertimiento ante la corporación autónoma regional de Nariño por parte del representante legal de la asociación.<br>No se evidencian formularios de radicación, ni ninguna clase de anexos que permitan evidenciar del cumplimiento para la obtención del mismo.                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Resolución 493 de 30 de noviembre de 2021</b> | Concesión de aguas                                              | 27 de octubre de 2021.                | Se aporta un oficio de solicitud del permiso de concesión de aguas ante la corporación autónoma regional de Nariño por parte del representante legal de la asociación.<br>No se evidencian formularios de radicación, ni ninguna clase de anexos que permitan evidenciar del cumplimiento para la obtención del mismo.<br><br>Se evidencia Certificación de Cumplimiento de Requisitos Previos para Inicio de Ejecución del PIDAR, firmado por el director de la UTT No. 10 Nariño y Putumayo, Jorge Armando Daza Muñoz, sin embargos no hay documentos que soporten dicho concepto. |

Fuente. ADR  
Elaboró. Equipo auditor

<sup>66</sup> Fecha de recibido de la corporación.

<sup>67</sup> Solicitud realizada ante la Corporación Autónoma Regional del Cauca de fecha de 20 de octubre de 2021.