



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**IMPLEMENTACIÓN REFORMA RURAL INTEGRAL -RRI-
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL -MADR-
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL -ADR-
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-
AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO -ART-
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE
TIERRAS DESPOJADAS -UAEGRTD-
UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA -UPRA-
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO -ICA-
CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA -
AGROSAVIA-**

(VIGENCIAS 2017-2018)

00871

**CGR - CDSA No.
Julio de 2019**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE
LA REFORMA RURAL INTEGRAL -RRI-**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL -MADR-
ENTIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO**

Contralor General de la Republica Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor General Ricardo Rodríguez Yee

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario Gabriel José Romero Sundheim

Directora de Vigilancia Fiscal Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Directora Estudios Sectoriales Adriana Lucía González Díaz

Supervisora de Auditoría Mercedes Ortiz Cañón

Audidores Ana Catalina Sarmiento Zarate
Cesar Augusto Moreno Sánchez
Mary Nancy Varela Vigoya
Paula Alejandra Luna Vargas

Colaboración Trabajo de campo:
Mauricio Llano Rodríguez (DES)

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO.....	12
Institucionalidad para el Desarrollo Rural.....	14
Institucionalidad para el Acceso a la tierra y formalización de la propiedad rural.....	15
Institucionalidad para el Ordenamiento del Territorio y Uso del suelo	20
Institucionalidad para adecuación de tierras	23
Institucionalidad para Atención de proyectos productivos, asociatividad, comercialización y acceso a infraestructura productiva.	25
Institucionalidad para financiamiento e investigación.....	32
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	38
1.1.1. Objetivo General	38
1.1.2. Objetivos Específicos	38
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	39
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	39
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	39
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	39
1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	91
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	92
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	94
2.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON TODOS LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	94
HALLAZGO 2.1.1 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (MADR)	94
HALLAZGO 2.1.2. Caracterización de beneficiarios para implementar la RRI (MADR)	97

2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 100

HALLAZGO 2.2.1. Plan de formalización masiva y principio de priorización (MADR)	101
HALLAZGO 2.2.2. Calidad de los datos del Sistema Integrado de Tierras –SIT-RESO (ANT).....	102
HALLAZGO 2.2.3. Reglamentación del Decreto Ley 902 de 2017- Subsidio Integral de Acceso a Tierra- SIAT. (MADR)	105
HALLAZGO 2.2.4. Fortalecimiento organizaciones de la economía campesina, familiar y comunitaria. (ADR).....	106
HALLAZGO 2.2.5. Metodología Caracterización Organizaciones (ADR)	109
HALLAZGO 2.2.6. Ruta articulada para la generación de ingresos (MADR)	110
HALLAZGO 2.2.7. Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad -CCERCO (MADR).....	120
HALLAZGO 2.2.8. Subsidios, incentivos, créditos blandos y oportunos en municipios PDET (MADR)	123
HALLAZGO 2.2.9. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (MADR) .	128
HALLAZGO 2.2.10. Extensión agropecuaria (ADR).....	131
HALLAZGO 2.2.11. Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas (ICA) (D)	134
HALLAZGO 2.2.12. Reglamentación Proyectos Apicultura (ICA)	137
HALLAZGO 2.2.13. Investigación en semillas nativas (AGROSAVIA)	142

2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 146

HALLAZGO 2.3.1. Zonas de Reserva Campesina y Planes de desarrollo sostenible (ANT).....	146
HALLAZGO 2.3.2. Resolución 6060 de 2018. -ANT	148
HALLAZGO 2.3.3. Entrega material de predios restituidos – Corregimiento de Canutal, Municipio Ovejas (El capitolio). (URT)	150
HALLAZGO 2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT).....	152

HALLAZGO 2.3.5. Programa de Fortalecimiento y Acompañamiento para las Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras -PFA ASODAT. (ADR).....	155
HALLAZGO 2.3.6. Proyecto multipropósito Ranchería (ADR).....	160
HALLAZGO 2.3.7. Formulación y viabilidad proyectos capacidades productivas. (MADR)	164
HALLAZGO 2.3.8. Estructuración y viabilidad del Proyecto capacidades empresariales “Producción y comercialización de productos de panadería y pastelería” (MADR)	168
HALLAZGO 2.3.9. Viabilidad a proyectos capacidades empresariales vigencia 2018 (MADR)	171
HALLAZGO 2.3.10. Viabilidad del proyecto PIDAR “ <i>Fortalecer las capacidades productivas de pequeños productores de maíz de los municipios de San Juan de Nepomuceno y San Jacinto en los Montes de María, Departamento de Bolívar</i> ” (ADR)	174
HALLAZGO 2.3.11. Ejecución Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas (MADR)	177
HALLAZGO 2.3.12. Convenios ADR - UNODC (ADR).....	178
HALLAZGO 2.3.13. Implementación de los proyectos por parte de la ADR-UNODC. (ADR)	184
HALLAZGO 2.3.14 Modificación al plan de inversiones del proyecto Col/K53 (ADR)	188
HALLAZGO 2.3.15. Seguimiento a proyectos de Ovinos en Morroa y Ñame en Ovejas, del programa PAAP (MADR).....	189
HALLAZGO 2.3.16. Entrega de Capital semilla a beneficiarios de acceso a tierra (ADR)	191
2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	192
HALLAZGO 2.4.1. Articulación nación territorio. (MADR)	192
HALLAZGO 2.4.2. PATR Montes de María y Entidades del Orden Nacional (MADR)	196
HALLAZGO 2.4.3 Compromiso Alcaldías Morroa y Ovejas (D)	197

HALLAZGO 2.4.4 Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD –.....	199
2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	
201	
HALLAZGO 2.5.1. Creación e incorporación de recursos monetarios del Fondo para la Reforma Rural Integral (ANT).....	201
HALLAZGO 2.5.2. Formulación y Recursos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. (ART).....	205
2.6. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ALCALDÍA DE MORROA	210
ANEXOS.....	213

ACRÓNIMOS

ACFC	Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ADT	Adecuación de Tierras
AF	Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
AGROSAVIA	Antiguo CORPOICA: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
ANT	Agencia Nacional de Tierras
AOC	Administración, Operación y Conservación
AOM	Administración, Operación y Mantenimiento
ARN	Agencia para la Reincorporación y Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASOLUZDEVIDA	Asociación de Víctimas y Pequeños Productores de San José del Peñón
BAC	Banco Agrario de Colombia
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
C.P. de C.	Constitución Política de Colombia
CC	Corte Constitucional
CCE	Colombia Compra Eficiente
CCERCO	Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CI	Control Interno
CIR	Comisión Intersectorial Regional
CISP	Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli
CLEAR	Comité Local de Evaluación y Asignación de Recursos
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CODECTIS	Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONSA	Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura
CONSEA	Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural
CONSUT	Consejo Superior de Adecuación de Tierras
COOAPOMIEL	Cooperativa Multiactiva de Apicultores Orgánicos Montes de María
COOPIMARES	Cooperativa Integral de Productores Apícolas, Manejo y Aprovechamiento de Residuos Sólidos de los Montes de María
CREE	Impuesto sobre la renta para la equidad

CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTL	Comité Técnico Local
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAT	Distrito de Adecuación de Tierra
DCPGI	Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DIVIPOLA	División Político-administrativa de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DRET	Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
ECA	Escuela de Campo de Agricultores
ECFC	Economía Campesina Familiar y Comunitaria
ENCV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
EOT	Esquemas de Ordenamiento Territorial
EPSAGRO	Entidades Prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria
EPSEA	Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuario
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDUPREVISORA	Fiduciaria La Previsora
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FNEA	Fondo de Extensión Agropecuario
FRISCO	Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
FRV	Fondo para la Reparación a las víctimas
FUNDACOV	Fundación Colombia de Vida
FUNDAPANACA	Fundación Centro Interactivo de Ciencia y Tecnología del Sector Agropecuario
FUNPROMORURAL	Fundación para la promoción del desarrollo rural
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
IAL	Invitación a Licitación
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICANH	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
IM	Incentivo Modular
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos

IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ISA	Incentivo al Seguro Agropecuario
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions.
LEC	Línea Especial de Crédito
LGBTI	Población Lesbiana, Gay, Bisexuales y Transexual
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MA	Memorando de Acuerdo
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MER	Medición del Emprendimiento Rural
MINTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MTC	Misión para la Transformación del Campo
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos (proyecto PAAP)
OGA	Organización Gestora Acompañante (proyecto PAAP)
OGR	Organización Gestora Regional (proyecto PAAP)
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
OVM	Organismos Vivos Modificados
PAAP	Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (del MADR)
PAC	Programa Anual Mensualizado de Caja
PARES	Planes de Articulación Rural (Pobladores Articulados regionalmente con la Nación)
PASF	Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PBOT	Planes Básicos de Ordenamiento Territorial
PDEA	Plan Departamental de Extensión Agropecuaria
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PECTIA	Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación
PFA ASODAT	Programa de Fortalecimiento y Acompañamiento para las Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIDAR	Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PQRSD	Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncia
PTDR	Programa de Tierras y Desarrollo Rural
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento

RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RRI	Reforma Rural Integral
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUAF	Registro Único de Afiliados (Sistema Público de Salud)
RUAT	Registro Único de Asistencia Técnica
RUV	Registro Único de Víctimas
SDC	Solicitud de Cotizaciones
SI	Sistema de Información
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierra
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIPRA	Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria
SIRA	Subsidio Integral de Reforma Agraria
SIRECI	Sistema de Rendición de Cuentas e Informes
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales
SISCOD	Sistema de información para seguimiento de actualización de sistemas de información
SisCONPES	Seguimiento a documentos CONPES
SISGESTION	Sistema de información para el seguimiento de la gestión
SIT	Sistema Integrado de Tierras
SMLMV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNATA	Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria
SNC	Sistema Nacional de Competitividad
SNCA	Sistema Nacional de Crédito Agropecuario
SNCCTI	Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
TI	Tecnologías de la Información
TIR	Tasa Interna de Retorno
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPA	Unidad Productiva Agropecuaria
UPNA	Unidad Productiva No Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

USAID	Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional
USD	Dólar de los Estados Unidos
UTT	Unidad Técnica Territorial (de la ADR)
VAN	Valor Actual Neto
VPN	Valor Presente Neto
ZDE	Zonas de Desarrollo Empresarial
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

El “*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” en adelante AF, definió seis ejes estratégicos para su implementación, a saber: 1) Reforma Rural Integral, 2) Participación Política, 3) Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral Definitivo, la Dejación de las Armas, Garantías de Seguridad y Reincorporación a la vida Civil, 4) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, 5) Víctimas, 6) Mecanismos de implementación y verificación. Así mismo, estableció una metodología transversal para el enfoque diferencial étnico y de género a los compromisos del acuerdo.

El 7 de julio de 2016 se promulgó el Acto legislativo 01 con el que se establecieron “*instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. Esta norma constitucional estableció la inclusión de un componente específico para la paz dentro del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND), durante un lapso de 20 años, dando prioridad a las comunidades más afectadas por la pobreza rural, las economías ilícitas, la debilidad institucional y el conflicto armado. Además, fijó la obligación a la CGR de presentar un informe, al inicio de cada legislatura, sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Entre los mecanismos dados se previó la aprobación por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), del “*Plan Marco de Implementación*” (PMI) proyectado por el Gobierno Nacional.

El PMI acordado se formalizó mediante el CONPES 3932 del 29 de junio de 2018¹; su plan de acción está construido a partir de tres estrategias: 1) armonizar el PMI con los Planes de Desarrollo; 2) articular la oferta institucional con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI) y con los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR- en los municipios PDET², y 3)

¹ Documento CONPES 3932, “*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*”. 29 de junio de 2018.

² PDET: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Estos planes quedaron así concebidos desde el AF. Entre las consideraciones para los acuerdos sobre Reforma Rural Integral se indicó: “*Que los planes y programas acordados como parte de la RRI deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental*”. AF, pág. 11. Más adelante, éstos aparecen como un instrumento formal para garantizar el acceso “*integral*” a la tierra.

ajustar los sistemas de información para el seguimiento. En él se enuncian 501 indicadores y se define el costo estimado de \$129,5 billones de pesos de 2016 para la implementación en el plazo establecido de 15 años (2016-2031).

La participación del sector agropecuario es especialmente relevante, no solo por tratarse del punto que absorbe el mayor volumen de recursos (85.4% del costo inicialmente proyectado), sino porque la ejecución de las medidas permitiría saldar la deuda del sector con la población más afectada por los factores que identificó el Acuerdo de Paz: pobreza, conflicto, cultivos ilícitos. En este sentido, no son gratuitas las coincidencias entre las propuestas para el desarrollo del campo colombiano expresadas en el Acuerdo, con aquellas manifestadas por la Misión para la Transformación del Campo³, en donde en su capítulo “La Estrategia” expone los siguientes seis ejes para promover el desarrollo integral del territorio rural:

- i) *Inclusión social con enfoque de derechos*, de tal manera que se cierre la brecha rural-urbana, en términos de servicios sociales de calidad.
- ii) *Inclusión productiva y de la agricultura familiar*, a través de acceso a recursos productivos, integración a las cadenas de producción y comercialización y la procura de un mejor ingreso de los pequeños productores rurales.
- iii) *Desarrollo competitivo del sector agropecuario*, por medio de la provisión de servicios públicos sectoriales donde se destacan la innovación tecnológica, asistencia técnica, acompañamiento integral, adecuación de tierras, entre otros.
- iv) *Uso productivo sostenible*, garantizando el mantenimiento y mejora del capital natural, las acciones frente al cambio climático, el cierre de la frontera agrícola y contrarrestar la deforestación.
- v) *Ordenamiento y desarrollo territorial*, que permita un uso equitativo, sostenible y ambientalmente adecuado del suelo.
- vi) *Arreglo institucional integral y multisectorial*, que permita integrar adecuadamente los instrumentos de política sectorial y garantizar el financiamiento de los mismos.

Con base en este marco normativo, y en particular en lo dispuesto en el PMI, el equipo auditor diseñó un esquema de evaluación para los pilares en los que tienen responsabilidades, acciones, actividades, productos, indicadores y metas, las entidades del Sector Agropecuario, cuyo liderazgo corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dada su competencia para fijar e impulsar la política agropecuaria del país.

³ DNP. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Misión para la Transformación del Campo. 2015.

Entre los nueve pilares en los que se soportan las medidas de Reforma Rural Integral, incluidos en el PMI, se destacan tres por su estrecha relación con las funciones y competencias de las entidades del sector agropecuario y por su relación con las demandas de la comunidad reflejadas en las iniciativas de los Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR); por esta razón, sus actividades, indicadores y metas fueron seleccionados como parámetros para evaluar el cumplimiento objeto de esta auditoría. Los pilares de evaluación son: 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2. Infraestructura y adecuación de tierras y 3. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa. De otro lado, se definió que los ámbitos sobre los que se evaluarían los componentes contenidos en los pilares son el marco institucional, el avance en la gestión y la coordinación entre las entidades del nivel nacional y entre los niveles de gobierno.

Institucionalidad para el Desarrollo Rural

La Constitución Política de Colombia establece, entre los derechos sociales, económicos y culturales, la garantía de la propiedad privada (art. 58), el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como a los servicios complementarios necesarios para lograr mejorar los ingresos y la calidad de vida de los campesinos (art. 64). De manera concomitante, quedó consignado el deber institucional de brindar protección especial a la producción alimentaria, a través de la priorización del desarrollo integral de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y de la prestación de bienes y servicios complementarios a dicha labor, como lo son infraestructura física, adecuación de tierras, investigación y transferencia de tecnología para la producción de alimentos (art. 65). Asimismo, prevé que las disposiciones correspondientes (art. 66) pueden reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario⁴, según los ciclos de cosechas, los precios, los riesgos⁵ inherentes y las calamidades ambientales.

A partir de estos mandatos constitucionales se ha desarrollado un complejo sistema institucional con distintos matices en cada uno de los temas que, en todo caso, después de 28 años de vigencia, no han logrado resolver las principales dificultades del sector rural. Tanto así que el diagnóstico y las medidas del punto uno del Acuerdo Final, versan sobre dichas dificultades. Es esta la razón principal para que el marco institucional vigente desde la Constitución de 1991 constituya la

⁴ Ley 1731 de 2014, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de CORPOICA

⁵ Ley 69 de 1993 "por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario"

fuerza mediata de criterio para evaluar la implementación de la Reforma Rural Integral.

Institucionalidad para el Acceso a la tierra y formalización de la propiedad rural

La tierra cumple un papel central en la inclusión productiva del campo para los productores agropecuarios. Por un lado, limita el acceso a muchas de las políticas públicas en la medida que tener tierra con títulos válidos ha sido un prerequisite para acceder a los programas de apoyo productivo, crédito y vivienda, entre otros.

Ahora bien si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la ENCV 2011 –solamente el 36,4 % de los hogares del campo tienen tierra y que el tamaño de la propiedad es determinante del nivel de ingresos; conforme a lo definido por la Ley 160 de 1994 en su artículo 38 donde La Unidad Agrícola Familiar -UAF- como *“la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”*

Al tener en cuenta que, de acuerdo con el proyecto de semillero de desarrollo rural del PNUD en 2013⁶, el 66,8% de los productores tendrían microfundios (<0,5 UAF), el 20,5% una pequeña propiedad (entre 0,5 y 2 UAF), el 9,7 % una propiedad mediana (entre 2 y 10 UAF) y el 2,9 % una gran propiedad (>10 UAF) el hecho anteriormente informado se vuelve crítico.

La Ley 160 de 1994,, desarrolló el mandato constitucional en lo concerniente al acceso a la tierra, y estableció entre otros objetivos: dotar de tierras a los campesinos, indígenas y beneficiarios de programas especiales, buscando una mayor equidad en la distribución de este factor productivo; apoyar la adquisición de tierras a través de créditos y subsidios; fomentar el uso adecuado y social de las aguas y tierras rurales, así como de las incultas o deficientemente explotadas, buscando su ordenamiento y utilización racional y propender por el desarrollo económico, social y cultural de la población campesina y la participación de sus organizaciones en el proceso integral de reforma agraria y desarrollo rural.

Esta ley le dio la potestad al INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, de realizar la adquisición directa de predios e incluso expropiar predios privados con el objeto de dotar a campesinos afectados por calamidades naturales, a

⁶ Citado por Leibovich en El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz, Misión para la Transformación del Campo, DNP, 2015.

comunidades étnicas o para ser utilizadas en programas especiales de dotación de tierras y zonas de especial manejo ambiental.

En el capítulo dedicado a baldíos de la nación, se determinó que el INCORA (hoy ANT) es la única entidad competente para otorgar título traslativo de dominio, en UAF, a aquellos colonos que cumplan con los requisitos de ley. Así mismo, estableció los procedimientos de clarificación de tierras para determinar la propiedad o no de la Nación, delimitar la propiedad de la Nación y determinar la ocupación indebida de baldíos.

En relación con la función social y ecológica de la propiedad, se introdujo la figura de extinción del dominio sobre tierras incultas cuando los predios incumplan las disposiciones legales relacionadas con el manejo de recursos naturales, cultivos ilícitos e in explotación del inmueble. Además, incluyó figuras como las zonas de reserva campesina -ZRC- y zonas de desarrollo empresarial -ZDE.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se estableció el derecho a la restitución de tierras para la población víctima de despojo o abandono forzado por el conflicto armado. Sin ser una medida para promover el acceso a la tierra, esta permite garantizar seguridad jurídica a quienes sufrieron ese hecho victimizante, a través de la sentencia de restitución que ratifica la propiedad, formaliza la posesión o permite la titulación de baldíos a aquellas familias ocupantes antes del evento de desplazamiento forzado.

Por su parte, la Ley 1561 de 2012, cuyo objetivo es promover el acceso a la propiedad para aquellos poseedores de predios de *“pequeña entidad económica”* y el saneamiento de la denominada falsa tradición, buscó la seguridad jurídica sobre estos bienes inmuebles, y en su artículo 6, respecto a los predios rurales aclaró que su extensión no puede exceder la UAF y no se podrá pretender obtener la propiedad entre otros, sobre bienes fiscales adjudicables, baldíos o bienes imprescriptibles.

Estas competencias, inicialmente otorgadas al antiguo INCORA, son asumidas por la Agencia Nacional de Tierras- ANT, entidad creada mediante el Decreto Ley 2363 de 2015 siendo la máxima autoridad de tierras del país. Dentro de sus obligaciones se encuentra la de administrar los bienes de la Nación, ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, gestionar el acceso a la tierra e impulsar su seguridad jurídica, garantizando la función social de la propiedad rural.

La Ley 1753 de 2015 que expidió el PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, en su artículo 100 estableció la obligación para el Gobierno Nacional de crear mecanismos de intervención integral en territorios rurales y las zonas en las cuales

estos serán implementados, así mismo, modificó instrumentos como el Subsidio Integral de Reforma Agraria -SIRA-, insistió sobre la necesidad de gestionar y financiar la progresiva formalización de la tierra rural de naturaleza privada, particularmente de los trabajadores agrarios y, de promover la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito.

El acceso y formalización de tierras a partir de la Reforma Rural Integral - RRI

En el punto 1 del AF *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”*, se reafirma la necesidad de adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y de estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular de las mujeres rurales y de la población más vulnerable; además busca regular y democratizar la propiedad con el fin de promover la desconcentración de la tierra en cumplimiento de su función social.

Con ese propósito, se acuerda y así quedó plasmado, con metas en el PMI, la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita, el cual dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años. Se establecieron otros mecanismos para promover el acceso a la tierra y sus beneficiarios, así como la formalización masiva de la propiedad rural de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial -PDET-, Zonas de Reserva Campesina; durante los próximos 12 años, habrá una extensión objeto de la Reforma Rural Integral de 10 millones de hectáreas. En todo caso, señala que la meta de formalización se cumplirá dentro de los primeros 10 años y la formalización en los PDET dentro de los próximos 7 años, para lo cual se deberá adecuar un plan de formalización masiva.

La alta informalidad de la tierra fue diagnosticada por la Misión para la Transformación del Campo -MTC- en los siguientes términos *“el atraso en materia de formalización de los predios es muy grande, pues solamente 71 municipios (6 %) tienen un nivel de formalidad mayor al 75 % y los niveles de informalidad son muy grandes”*.

En cuanto a las Zonas de reserva Campesina, tanto el AF como el PMI reafirman la obligación para el Gobierno Nacional de apoyar los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC constituidas y las que se constituyan, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas.

Finalmente, y bajo el principio de Integralidad, el AF busca asegurar la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor.

Para la estrategia de uso del suelo y gestión catastral, el PMI estableció 3 objetivos: (1) contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia; (2) propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra y; (3) delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar, para la población que colinda con ellas o que las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente, bienestar y buen vivir.

Así las cosas y en desarrollo de lo pactado en el AF, se expidió el 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”*. Esta norma recogió varias de las recomendaciones de la MTC, creó el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y unificó la fuente de recursos monetarios y de predios para los programas de acceso a tierras. Así mismo, definió los sujetos de acceso y formalización, sus requisitos y obligaciones, para lo cual conformó el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO-, como una herramienta administrativa que consigna públicamente a todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la ANT.

Por otra parte, definió como formas de acceso: la adjudicación directa de predios baldíos o fiscales patrimoniales, el subsidio integral de acceso a tierras –SIAT- y, el crédito especial para la compra de tierras.

Respecto a la formalización de la propiedad rural, el decreto determinó la posibilidad de que la ANT, mediante acto administrativo, proceda a sanear la falsa tradición y titular la posesión sobre bienes inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando no exista oposición, caso tal se presentará la solicitud de formalización ante juez.

Para la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, el Decreto estableció que la ANT debe actuar por oferta, a través de metodologías que logren llegar al territorio de manera planeada, articulada, participativa y expedita para ir barriéndolo y solucionando los conflictos sobre la tierra predio a predio, con el fin de regularizar, de forma integral, masiva y progresiva, las situaciones indeseadas de tenencia y uso de la tierra.

Modelos de atención de la ANT⁷

El mecanismo definido por la ANT para llevar a cabo la atención por oferta y la aplicación del procedimiento único, creado por el Decreto Ley 902 de 2017, son los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR-, que serán implementados a través de la metodología de barrido predial masivo, integrado y participativo, en municipios focalizados por el Ministerio de Agricultura o en aquellos donde se implemente el catastro multipropósito.

Mediante Resolución 740 de 2017 la ANT expidió el reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad. Estos planes son definidos como *“un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica”* (art. 2)

Para operar e implementar el ordenamiento social de la propiedad en zonas focalizadas, el Decreto Ley 902 de 2017 estableció el procedimiento único. Dentro de los asuntos a tratar bajo este procedimiento se encuentran: i) Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad; ii) Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria; iii) Formalización de predios privados; iv) Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos; v) Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas; vi) Expropiación judicial de predios rurales; vii) Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos; viii) Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación y ix) Acción de nulidad agraria.

Dada la importancia del catastro en la gestión de tierras, el Decreto Ley 902 de 2017 previó que los POSPR se integrarían con la operación del catastro multipropósito y, que en los casos en que no fuera posible integrar su operación, la ANT en calidad de gestora catastral, atendería los estándares definidos por la autoridad catastral para levantar la información del predio (art. 62). Esta facultad ha venido desempeñándose por parte de la ANT en el municipio de Ovejas, con el fin de cumplir con esta función en aquellas zonas donde no se han adelantado labores del catastro multipropósito por parte del IGAC.

⁷ Con base en: ANT. Documento Conceptual de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Noviembre de 2017

La calidad de gestor catastral fue reiterada por el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), donde se puntualiza que la ANT, bajo los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, levantará los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Finalmente debe señalarse, que para resolver muchos de los retos que plantea el catastro multipropósito se requiere de una robusta estructura normativa que a la fecha no ha sido expedida. Esta normativa es fundamental a efectos de fijar las reglas para la gestión de un Sistema Nacional Catastral Multipropósito completo, actualizado y confiable, donde se establezcan sus principios, objetivos, procesos e instrumentos de tal manera que se permita una adecuada gestión, integración e interoperabilidad con el sistema de registro de la propiedad inmueble y con capacidad para el intercambio de información con otros sistemas de información tanto a nivel nacional como territorial.

Institucionalidad para el Ordenamiento del Territorio y Uso del Suelo

Entre las atribuciones constitucionales que tiene el Estado para direccionar la economía, se encuentra su intervención en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo (art 334). Por su parte, el ordenamiento territorial implica distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En este contexto, la planeación del uso productivo del suelo rural es relevante para el desarrollo económico, en la medida en que el buen o mal uso de este capital natural determina su sostenibilidad.

El Decreto 4065 de 2008, reglamentario de la Ley 388 de 1997, define como uso del suelo *“la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos”*.

La Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- (Ley 1454 de 2011), en desarrollo de lo ordenado por el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, establecen la obligación a los Municipios y Distritos de contar con un plan de ordenamiento territorial. Este es un instrumento en el cual se define el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. La determinación de la vocación del suelo y de los usos recomendados

frente al uso actual, permite la definición y priorización de políticas sectoriales y la focalización de la inversión de los recursos públicos con un enfoque territorial.

Tanto la Nación como los departamentos, distritos y municipios tienen competencias para la formulación e implementación de políticas y planes para el ordenamiento del territorio; esto con el fin de concertar políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno.

La confluencia entre los instrumentos territoriales y nacionales en sectores y materias que influyen de manera determinante en el ordenamiento territorial, proviene del ejercicio de competencias bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad.

Por ello, para la realización de la auditoria de cumplimiento a la RRI cobran especial relevancia, por su incidencia en la orientación del uso del suelo y del subsuelo, las políticas sectoriales de carácter nacional relacionadas con el ordenamiento social y productivo de la propiedad, las cuales deben ser reconocidas, incorporadas y articuladas en el ordenamiento de los territorios.

En 2011, en el marco de la reingeniería institucional del sector agropecuario, a través del Decreto 4145, se creó la Unidad de Planificación Agropecuaria -UPRA-, como entidad que debe orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, dando insumos de orden técnico para la adecuada toma de decisiones sobre el ordenamiento social y productivo de la tierra rural, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, así como el seguimiento a estas políticas públicas.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como rector de la política, en su estructura organizacional cuenta con la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, mediante la cual tiene competencias precisas sobre el diseño y evaluación de políticas con enfoque territorial orientadas a: *“la titulación, formalización, restitución y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales”*; la adecuación de tierras con fines agropecuarios, el uso eficiente del suelo rural y el mercado de tierras rurales; y el establecimiento de territorios colectivos para grupos étnicos. Así mismo, tiene la obligación, con los lineamientos de la UPRA, de proponer normas, instrumentos y procedimientos en estos aspectos (Decreto 1985 de 2013).

En 2015, mediante el Decreto Ley 2367, se creó el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, como la máxima instancia de gobierno en materia de asesoría y coordinación de la política de ordenamiento y planeación del suelo rural, en cabeza de la Presidencia de la República y conformado por los Ministros

de Agricultura, Interior, Hacienda, Vivienda, Ambiente, Minas y Energía, Justicia y el director del DNP.

Por su parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, en razón de sus funciones, adelanta en todo el país el inventario y el monitoreo de los suelos, identifica la calidad, vocación, uso y prácticas de manejo de tierras y es la autoridad encargada de la formación y actualización del Catastro multipropósito del país; información que resulta esencial como soporte a los procesos de ordenamiento geográfico, agrológico y catastral del país.

Recientemente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional en materia de planeación reveló estrategias y líneas de acción de política pública en esta materia.

En efecto, el documento CONPES 3866 de 2016, sobre la política nacional de desarrollo productivo, propone integrar los objetivos de crecimiento económico con los de sostenibilidad ambiental, mediante la definición de apuestas productivas a nivel regional. Establece que para el sector agropecuario se tendría en cuenta la zonificación del ordenamiento productivo adelantada por la UPRA.

El documento CONPES 3934, de julio de 2018, relacionado con la política de crecimiento verde, que busca mejorar la eficiencia en el uso de los recursos en actividades productivas y nuevas fuentes de crecimiento originadas en el uso sostenible del capital natural, establece la elaboración de planes maestros de reconversión productiva y el desarrollo de instrumentos financieros que incentiven las actividades agro productivas que den uso eficiente al suelo.

Respecto a la política de adecuación de tierras, el documento CONPES 3926, de 2018, busca que la reactivación o inicio de nuevos proyectos de riego y drenaje tengan presente procesos de asistencia técnica, infraestructura vial, innovación, sistemas de comercialización y formalización en la propiedad de la tierra. Adicionalmente, que la sostenibilidad económica, social y ambiental de los proyectos de adecuación de tierras, estén alineados con el ordenamiento territorial, productivo y social de la propiedad rural, la eficiente gestión de los recursos suelo y agua, la planificación ambiental, así como los procesos de innovación tecnológica orientados al manejo de los distritos de adecuación de tierras.

En este mismo documento, la UPRA propone instrumentos para que los entes territoriales vinculen los procesos de adecuación de tierras en la formulación de sus POT, los cuales estarán acordes con el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural que garanticen el uso eficiente del suelo.

Por su parte, el AF establece que con el propósito de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, el Gobierno Nacional debe crear una instancia de alto nivel que *“se encargará de la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra para coordinar, articular y armonizar las políticas sectoriales, atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de participación que contarán con representación equitativa de hombres y mujeres y de las autoridades territoriales”*. El PMI estableció que esa instancia se encargará de crear mecanismos de concertación y diálogo social entre institucionalidad pública, en todos los niveles territoriales, comunidades campesinas y étnicas, otras comunidades y empresas del sector privado.

Institucionalidad para adecuación de tierras

En el marco de la Ley 41 de 1993, la Adecuación de Tierras -AT- se definió como un servicio público que busca aumentar la productividad agropecuaria mediante obras de riego, drenaje o protección contra inundaciones, que contribuyan al ordenamiento productivo y al manejo integral de las cuencas. Este servicio público propende idealmente por el incremento de ingresos de los productores, optimizando las condiciones de vida de la población rural a través de un manejo integral, eficiente y sostenible de los recursos suelo y agua⁸.

El Decreto 2364 de 2015 creó la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, entidad encargada de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales.

La agencia cuenta, dentro de su estructura, con una Dirección de Adecuación de Tierras, encargada del establecimiento de objetivos y metas anuales para el componente de adecuación de tierras de los PIDAR, su estructuración técnica, financiera, ambiental y legal de conformidad con las normas y lineamientos vigentes; precisar los criterios y requisitos para la entrega de la operación, administración, mantenimiento y rehabilitación de los DAT y coordinar el traspaso de propiedad de estos, una vez se hayan recuperado las inversiones; establecer los criterios y prioridades que deben aplicar las entidades territoriales para la formulación del componente de adecuación de tierras en los PIDAR, así como

⁸ Artículo 3 de la Ley 41 de 1993.

proponer criterios para la integración del componente de adecuación de tierras con los componentes de asistencia técnica y acompañamiento integral, acceso a activos productivos y comercialización en la estructuración de dichos proyectos, entre otras funciones.

Así mismo, el CONPES 3926 de 2018, sobre Política de Adecuación de Tierras, fijó como objetivo mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos a través de cuatro objetivos específicos. 1) Consolidar la información para mejorar la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la política; 2) Promover la coordinación interinstitucional para mejorar la ejecución de los proyectos integrales de adecuación de tierras; 3), Mejorar la eficiencia y eficacia de las inversiones; y, 4) Actualizar el marco legal para la implementación de la política de adecuación de tierras.

La Misión para la Transformación del Campo Colombiano -MTC-⁹, con base en las observaciones del PNUD (2011), señala que la cultura de riego en Colombia es precaria, lo que explica la insuficiente y débil infraestructura que es una gran limitante para la actividad productiva, dificulta la diversificación y tecnificación de la producción y, por tanto, la competitividad de los agricultores familiares. Alexandra Forero (2014)¹⁰, identifica la inexistencia de información suficiente y sistematizada, como una de las principales dificultades de la AT. No se cuenta con cifras exactas sobre el inventario de proyectos de distritos existentes, el estado de los mismos, las asociaciones beneficiadas ni sobre las áreas de producción.

Una dificultad adicional, según la MTC, es la falta de coordinación entre la planeación de los distritos de adecuación de tierras -DAT- y la planeación de los territorios, las cuencas, la producción agropecuaria y el acceso a mercados. En consecuencia, el desarrollo de la infraestructura de riego y drenaje se encuentra desarticulada de proyectos productivos. Así la prestación del servicio se limita a un enfoque de obra civil y no es una solución complementaria e integral al tema productivo, lo que a largo plazo se traduce en pérdidas de recursos públicos e insostenibilidad de los proyectos.

Sobre la financiación, la MTC identificó que no existía una metodología clara y unificada para la selección y priorización de los proyectos de adecuación de tierras, así como que tampoco se realizan evaluaciones sobre el impacto de las inversiones por parte del Estado. Las tarifas establecidas por las asociaciones de usuarios, no generan los recursos necesarios y no permiten la recuperación de la

⁹ Departamento Nacional de Planeación (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá: DNP.

¹⁰ Forero, A. (2014). Diagnóstico y prospectiva de la adecuación de tierras en Colombia. Bogotá: Cepal, DNP.

inversión. Además, el Estado no cuenta con suficientes herramientas para sancionar el incumplimiento del pago de la tarifa. Por otro lado, respecto a las asociaciones, se encontraron deficiencias en las estructuras organizacionales, a causa de la falta de personal especializado, debilidades en conocimientos técnicos específicos y por la falta de información, manuales y especificaciones técnicas respecto al servicio.

De las observaciones de la misión, surgieron como recomendaciones las siguientes acciones: i) ofrecer apoyo para la construcción o rehabilitación de distritos, ii) poner en marcha nuevas estrategias de bajo costo de recolección, almacenamiento, conducción y utilización de agua para riego; iii) conservación de las cuencas donde se construyen los distritos de irrigación para garantizar el suficiente caudal y la sostenibilidad de la infraestructura construida, iv) promover la investigación para el desarrollo o recuperación de tecnología económica de captura, almacenamiento, distribución y aplicación del agua para riego (MTC, 2015). Estas recomendaciones ratifican la necesidad de tener una visión integral en el desarrollo de la política de AT, no solo enfocada en lo constructivo sino teniendo en cuenta la sostenibilidad de los DAT y sus impactos esperados en el bienestar de los productores agropecuarios.

Institucionalidad para Atención de proyectos productivos, asociatividad, comercialización y acceso a infraestructura productiva.

Con el objetivo de coordinar las actividades relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas para el fortalecimiento de la competitividad del país en los mercados interno y externo, el Decreto 2828 de agosto de 2006 creó el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (SNC) como máximo organismo asesor del Gobierno Nacional en temas relacionados con la productividad y competitividad del país y sus regiones con el fin de promover el desarrollo económico. Para el cumplimiento de sus funciones, el SNC es conformado por una Comisión Nacional de Competitividad e Innovación y unas Comisiones Regionales de Competitividad.

Este sistema, junto con la Alta Consejería Presidencial para la Productividad y la Competitividad, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Departamento Nacional de Planeación impulsaron el documento CONPES 3527 de 2008, como estrategia de crecimiento acorde con el capítulo 4 del PND 2006-2010 “*Estado comunitario: desarrollo para todos*”. El objetivo de la política era establecer unos lineamientos que permitieran el diseño de políticas públicas orientadas a generar impacto sobre la competitividad del país.

De acuerdo con el diagnóstico, los procesos productivos adolecían de baja agregación de valor, baja productividad y capacidad de generación de empleo en

los sectores formales, baja productividad del sector agropecuario, altos niveles de informalidad, bajos niveles de innovación y absorción tecnológica, deficiencias en la infraestructura de transporte y energía, baja calidad y pertinencia en la educación, estructura tributaria poco amigable, rezago en las tecnologías de información y conectividad, degradación ambiental y debilidad institucional.

La política propone avanzar en la implementación de 15 planes de acción que contienen los temas identificados por el documento como cruciales para la competitividad, cada uno de ellos liderado por el Ministerio de sector o entidad responsable. El tercer plan de acción fue elaborado por el MADR, se tituló *“competitividad en el sector agropecuario”*, y buscaba mejorar la productividad y eficiencia de los sistemas de producción y comercialización agropecuarios, así como el acceso efectivo a los mercados internacionales de sus productos.

También se contemplan acciones para incrementar las inversiones en el campo, aumentar los ingresos de los agricultores y desarrollar sectores agropecuarios de clase mundial (CONPES 3527, 2008, P.27). Las líneas estrategias definidas para lograrlo fueron: mejorar la innovación tecnológica en los sistemas de producción agropecuarios, aumentar la eficiencia en el uso del suelo, mejorar la comercialización y logística de la producción agropecuaria, optimizar el estatus sanitario de la producción, abrir los mercados, dar estabilidad a los ingresos de los productores e incrementar el financiamiento.

El SNC fue modificado mediante la Ley 1253 de 2008 y por el Decreto 1500 de 2012, integrándose con el Sistema Administrativo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, para promover la competitividad de manera articulada con los instrumentos de fomento a la innovación, con lo que se consolidó el Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. En el marco del nuevo sistema integrado, las instancias departamentales encargadas de promover las agendas de los temas en cuestión, debían integrarse a las Comisiones Regionales de Competitividad en cada departamento, con el propósito de articular las iniciativas. Dichas comisiones se convertirían en la única instancia de interlocución con el Gobierno Nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

De conformidad con la Ley 1253 de 2008, corresponde a las entidades territoriales señalar los objetivos, metas, prioridades, políticas y estrategias dirigidas al aumento de la productividad y mejoramiento de la competitividad en armonía con la legislación sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, y la Política Nacional de Productividad y Competitividad (CONPES 3527 de 2008) incorporada, luego, al PND 2010-2014.

En 2009 se expidió el documento CONPES 3816 denominado “*Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*”, cuyo objetivo estaba orientado a desarrollar e incrementar el potencial productivo de esta población.

Se planteó que la generación de ingresos debe garantizar el desarrollo del capital humano y social, así como el acceso a activos productivos, mediante la integralidad de acciones de capacitación, asistencia técnica, fomento de la asociatividad y acceso a servicios financieros en el marco de un desarrollo rural incluyente.

Producto de una evaluación de los avances en materia de productividad y competitividad, en 2016 se encontraron nuevamente deficiencias, principalmente en la continuidad y coherencia, en el corto plazo, de los programas relacionados con la política de promoción de la productividad. El diagnóstico también señaló la existencia de demasiados ejecutores de acciones públicas, debido a la ausencia de una delimitación clara de las funciones, seguimiento y evaluación de resultados. La articulación no produjo los resultados esperados y no se observó una estrategia de priorizaron de apuestas productivas, según características económicas de cada departamento, que orientara, de manera organizada y coordinada, los instrumentos sectoriales del Gobierno nacional hacia la solución de los problemas que aquejan a dichas apuestas (CONPES 3866, 2016, P.17).

Para enfrentar las causas del decrecimiento de la productividad en el país, se formalizó, mediante el Documento CONPES 3866 de 2016, la Política de Desarrollo Productivo 2016-2025, cuya implementación estaría en cabeza del MADR y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha política se orientó a superar las limitantes existentes en términos de fallas de mercado, de articulación, y de deficiencias en la diversificación y sofisticación de los productos.

Con el fin de superar las fallas de mercado, el documento propone tres estrategias, cuyas acciones están encaminadas a mejorar las capacidades de innovación, emprendimiento y transferencia de conocimiento y tecnología de las unidades productoras; aumentar la eficiencia y efectividad en la provisión de capital humano y capital financiero como factores de producción; y finalmente generar un entorno que promueva los encadenamientos la calidad y la exposición de bienes y servicios nacionales a los mercados internacionales.

Con respecto a la diversificación y sofisticación de los productos, se definieron lineamientos orientados al procedimiento de priorización de apuestas productivas a nivel departamental, facilitando la transformación y diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes más sofisticados (CONPES 3866, 2016, p.91).

Por último, para corregir las fallas de articulación, se propuso generar un entorno institucional que promoviera la coordinación entre actores y que garantizara la sostenibilidad de la política de desarrollo productivo a largo plazo. Esto se tradujo en la creación de un esquema de planeación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de desarrollo productivo creados en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

En relación con las funciones legales, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 establece que los ministerios y departamentos administrativos deben formular anteproyectos de planes o programas de inversiones u otros desembolsos públicos correspondientes a su sector, así como participar en la formulación de la política de Gobierno en los temas que les correspondan, entre otras funciones.

Por otro lado, el 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”* establece que MADR es el responsable de velar por la efectividad y cumplimiento de lo consagrado en los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a la normatividad vigente. Por tanto, tiene el deber de formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia; formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial en la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, y agropecuario con enfoque territorial; diseñar, implementar y promocionar instrumentos, incentivos y estímulos para la producción y comercialización agropecuaria, a través del financiamiento, la inversión, la capitalización y el fomento a la producción; entre otras funciones.

Adicionalmente en 2015, mediante el Decreto 2369 por medio del cual se reforman los artículos 3 y 4 del Decreto 1985 de 2013, se adicionó la función de formular la política y diseñar los instrumentos para promover el mejoramiento de las condiciones de desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto que le señale el Gobierno nacional, entre otras disposiciones.

Como órgano rector de la política y de conformidad con el mismo Decreto, tiene dentro de sus funciones el diseño, implementación y promoción de instrumentos para la inversión y fomento de la producción agropecuaria. Así mismo debe contribuir al desarrollo de las asociaciones campesinas y aportar a la cooperación entre ellas y las entidades del sector.

Por su parte, la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos es responsable de diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, que promuevan el capital social y humano, el acceso a activos productivos, la microempresa rural y el

acompañamiento técnico y cofinanciación de proyectos productivos sostenibles, entre otros.

Así mismo, el Decreto 1071 de 2015 regula la asignación de recursos para apoyar proyectos sostenibles en el marco de las Alianzas productivas para la paz, dejando en cabeza de este Ministerio su administración y ejecución, incentivos y apoyos que deben estimular las empresas rurales y agroindustriales de pequeños productores en desarrollo de alianzas con el sector privado.

El Acuerdo Final y el PMI dieron relevancia a la entrega de capital semilla para proyectos productivos, a la organización de los pequeños productores, a las estrategias de comercialización y al acceso a activos productivos que agreguen valor a la producción dentro del acceso integral a la tierra.

Los compromisos en el tema de asociatividad están orientados al apoyo integral a las organizaciones solidarias rurales mediante servicios para su creación, fortalecimiento y financiamiento; así como a la gestión de proyectos solidarios, que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa, en especial, de las mujeres rurales (PMI).

En relación con los proyectos productivos, se debe garantizar la entrega de recursos no reembolsables para beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras; mientras que, en Infraestructura productiva, las medidas se orientan a la construcción y rehabilitación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria, según las particularidades y necesidades de cada región (PMI).

Así mismo, se debe fomentar y promover los encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores, al igual que con otros actores de las cadenas, de tal manera que se fortalezca la agregación de valor de los pequeños productores.

Pese a los esfuerzos por crear el marco institucional descrito, aún falta avanzar en una estrategia más integral entre inclusión social e inclusión productiva, tal como lo propone la MTC: acceso integral a asistencia técnica, infraestructura para agregación de valor, proyectos productivos conectados a mercados, entre otros, de tal manera que la superación de la pobreza este ligada al mejoramiento de la competitividad de la agricultura campesina buscando la expansión hacia las actividades económicas sostenibles. La Misión propone un dialogo entre políticas, para que sea multisectorial y responda a la heterogeneidad de la población. De esta propuesta, conviene resaltar las relaciones de causalidad que la MTC identifica; por ejemplo, la asociatividad, además de fortalecer el capital social, mejora la comercialización, la agregación de valor, la producción de origen, de tal

manera que propicia economías de escala, acceso a tecnología de producción y mejor acceso en materia logística y de transporte.

En desarrollo del AF, el MADR expide la Resolución 0464 de 2017 para adoptar los lineamientos estratégicos de política pública como instrumento principal para direccionar la acción del Estado para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria -ACFC-, cuyo objetivo es planificar y gestionar la acción integral del Estado a favor del fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de esta población, a partir de un desarrollo rural con enfoque territorial.

El artículo noveno de la resolución establece como estrategias de comercialización, las compras públicas locales agroalimentarias, los mercados campesinos y comunitarios y la promoción de productos provenientes de las ACFC a nivel territorial. En desarrollo de las disposiciones de la resolución 0464, la ADR propone e implementa dos estrategias de comercialización, a saber: el modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización, y el sello de agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Así mismo, considera relevante el fortalecimiento de las capacidades para la participación de este segmento de la población, particularmente en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, planes y proyectos de desarrollo rural, estrategia que debe ser liderada por la Dirección de Participación y Asociatividad de la ADR.

La Agencia de Desarrollo Rural fue creada mediante el Decreto 2364 de 2015 como entidad adscrita al MADR, con el objetivo de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial por medio de los Planes y Proyectos de desarrollo rural integral. Dentro de sus funciones está la ejecución de la política de atención a la agricultura familiar y a los pequeños productores, coordinar la intervención integral en el territorio, y apoyar la formalización y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y productivas, entre otras.

El enfoque territorial estimula las dinámicas de los territorios, en especial a su población como gestora y actor de su propio desarrollo; integra aspectos físicos, políticos y geográficos, la heterogeneidad de usos productivos, así como las construcciones sociales y culturales de sus habitantes. Los *“Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial”*, constituyen herramientas de planeación en donde se plasman las apuestas para la gestión del territorio, convirtiéndose en el marco orientador para la formulación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial -PIDAR-.

Los planes departamentales se rigen por la articulación institucional que complementa la oferta de la Agencia; la multisectorialidad de los ingresos tanto agropecuarios como no agropecuarios de los habitantes rurales; incluyen una visión multidimensional de los territorios que involucre aspectos ambientales, económicos, sociales, culturales y político-institucionales, así como sus interacciones y su gestión intersectorial; reconocen la diversidad cultural y geográfica y las perspectivas estratégicas de los diferentes actores presentes en el territorio; las acciones planteadas resultan en beneficio duradero y estable para estas regiones, si su diseño es sostenible.

Por su parte, los PIDAR deben buscar la generación de ingresos involucrando, integralmente, asistencia técnica, acceso a activos productivos, adecuación de tierras, comercialización y asociatividad.

Para la realización de estas tareas la ADR diseña los siguientes procesos: Estructuración de planes integrales de desarrollo agropecuario y rural; Estructuración y formulación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural; Evaluación, calificación y cofinanciación de proyectos integrales, Implementación de proyectos integrales; y, Seguimiento y control de los proyectos integrales.

Así mismo en el Acuerdo 007 de 2016 de la ADR, se definen los tipos de PIDAR (estratégicos nacionales, territoriales y asociativos), los criterios de asignación y distribución de recursos, las líneas de cofinanciación (asistencia técnica rural, activos productivos, adecuación de tierras y comercialización), los requisitos para el acceso a los recursos (técnicos, ambientales, financieros, jurídicos) y se adopta el reglamento para su aprobación.

La estrategia de fomento y fortalecimiento de la asociatividad, que propende por la formación de capital social, deberá ser liderada por la Dirección de Participación y Asociatividad de la ADR; en articulación con la Dirección de Mujer Rural y la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del Interior. Así mismo tendrá que coordinarse con los espacios necesarios para la construcción y ejecución de los PDET. En este esquema cabe recordar que el Decreto 4122 de 2011 creó la Unidad Administrativa Espacial de Organizaciones Solidarias, encargada de coordinar las diferentes entidades, para adelantar los planes y programas para el desarrollo de las organizaciones solidarias.

Institucionalidad para financiamiento e investigación

Desde 1990, con la Ley 16, se constituyó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario -SNCA-, el cual es administrado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario como órgano rector de la política pública de financiamiento y del manejo de riesgos para sector agropecuario¹¹ y presidido por el Ministro de Agricultura.

Esta Ley, igualmente, creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO-¹² como banco de segundo piso que canaliza los recursos de crédito al sector rural (en actividades de producción en sus distintas fases y/o comercialización del sector agropecuario), a través de líneas de redescuento. FINAGRO administra el Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-¹³ que respalda las obligaciones de los productores para el desarrollo de proyectos con crédito en condiciones FINAGRO y fue reglamentado por la CNCA mediante la Resolución 5 de 2014.

El financiamiento¹⁴ se ha concebido como la herramienta para mejorar la competitividad del sector a través del acceso a instrumentos financieros adecuados, como créditos y seguros para compensar las situaciones adversas de la agricultura y para mejorar las condiciones económicas de la producción, el aprovisionamiento básico de alimentos y el apoyo a la población rural más vulnerable del país.

¹¹ Decreto 2371 de 2015, artículo 2 Funciones de la CNCA

¹² Decreto 2371 de 2015, artículo 3 Objeto de Finagro es "promover el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través de redescuento o fondeo global o individual de las operaciones que adelanten las entidades bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas vigiladas por la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Economía Solidaria, o mediante la celebración de convenios con tales instituciones, en los cuales se podrá pactar que el riesgo sea compartido entre Finagro y la entidad que accede al redescuento."

¹³ El art. 28 de la Ley 16 de 1990 establece: "El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros."

¹⁴ FINAGRO- Dirección de Desarrollo Rural Sostenible-DDRS y Equipo de la Misión para la Transformación del Campo. "Sistema Nacional de Crédito Agropecuario- Propuesta de Reforma" Bogotá, Diciembre de 2014, cuyos objetivos fueron: a) Contar con un Sistema Financiero Agropecuario según realidad del sector y con participación de actores públicos y privados, b) contar una oferta dinámica de recursos e instrumentos financieros para los pequeños productores y c) desarrollar una política integral de gestión del riesgo. Las propuestas se enmarcaron en tres ejes: a) reajuste institucional para fortalecer y especializar las instancias y las entidades formuladoras y ejecutoras de la política que permita ofrecer productos financieros de forma eficiente a la población rural que contribuya al desarrollo del sector, b) profundización financiera que busca orientación de recursos y diseño de instrumentos financieros, según necesidades del productor y subsector, que corrijan las fallas del mercado y c) gestión de riesgos para construir un modelo que incluya institucionalidad, articulación entre agentes y diseño y oferta de instrumentos bursátiles de coberturas.

En materia de investigación, el marco institucional vigente es más reciente y complejo pero su implementación también es aún bastante incipiente. La Ley 1876 de 2017 creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuario – SNIA-, conformado por los Subsistemas Nacionales de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario, de Extensión Agropecuario y de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria.

Para efectos de la coordinación establece el Consejo Superior del SNIA (organismo Asesor del Ministerio de Agricultura quien preside), las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, los Consejos Departamentales de Ciencia, los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural -CONSEA-, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR-, las redes de innovación, y los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria.

Además de contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del país, a través de la investigación y el desarrollo tecnológico, el SNIA tiene como objetivos, gestionar participativamente el conocimiento y los saberes locales, ancestrales y tradicionales de los productores del sector agropecuario, e incorporarlos en los procesos de I+D+i y articular las acciones de formación y capacitación para la innovación agropecuaria con los objetivos y necesidades del servicio de extensión agropecuaria.

En cuanto a las agendas de estas políticas, el MADR es el responsable de la elaboración y actualización del Plan Nacional para el otorgamiento de subsidios, Generación de Ingresos y Crédito –PSGIC- y del Plan Estratégico de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuario –PECTIA-.

Con base en el marco institucional descrito en cada uno de los temas y en las demandas de la comunidad en los municipios PDET expresadas en las iniciativas consignadas en los PATR, el equipo auditor diseñó un esquema de criterios y parámetros de evaluación para determinar si las entidades cumplen o no con la implementación de la Reforma Rural Integral, que se resumen en la Tabla 1, donde también se registra la ponderación cruzada del criterio con el componente, de forma que hay una evaluación integral equivalente al 100%.

Tabla 1. Parámetros y ponderaciones de los criterios de evaluación – Cumplimiento en la implementación de la RRI

Pilar	Tema/Componente	Criterio	Gestión	Coordinación	Total
		Institucional			
		50,0	40,0	10,0	100,0
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo		17,5	14,0	3,5	35,0
	Planes	3,5			3,5
	Fondo de Tierras	2,3	1,4		3,7
	RESO		1,4		1,4
	POSPR		2,1	1,1	3,2
	Acceso	6,1	4,2	2,5	12,8
	Formalización		3,5		3,5
	ZRC		1,4		1,4
	OSPFR	5,6			5,6
2. Infraestructura y Adecuación de tierras		15,0	12,0	3,0	30,0
	Infraestructura Productiva	5,1	3,4	1,5	10,0
Adecuación de Tierras		9,9	8,6	1,5	20,0
	Planes	3,8	3,4	0,6	7,7
	Sistema de Información	1,7			1,7
	Hoja de Ruta para la culminación del proyecto de ADT	2,0	2,6		4,6
	Río Ranchería (La Guajira)				
	Ampliación de la cobertura del servicio de ADT	2,6	2,6	0,9	6,1
3. Producción Agropecuaria y Economía Solidaria		17,5	14,0	3,5	35,0
	Asociatividad	3,9	3,1	0,4	7,4
	Proyectos Productivos Integrales	3,0	1,3	0,4	4,7
	Comercialización	1,8	2,5	0,4	4,7
Financiamiento		5,1	4,9	0,8	10,8
	Crédito	1,2	2,2	0,3	3,8
	Subsidio	1,2	1,3	0,3	2,8
	Sistema de Garantías	0,9	0,6		1,4
	Normalización de Cartera	0,9	0,6		1,4
	Aseguramiento	0,9	0,3	0,2	1,4
Asistencia integral e innovación tecnológica		3,9	2,2	1,4	7,5

Los criterios adoptados y aprobados en la fase de planeación son:

1. Avances en la institucionalidad, entendiendo por ello la existencia de un conjunto de reglas formales (decretos, resoluciones, procesos, procedimientos) que permitan la acción e interacción institucional para la prestación adecuada de los servicios implícitos en las medidas establecidas en el AF y en el Plan Marco de Implementación.

2. Avances en la Gestión, el equipo evalúa el cumplimiento del marco normativo, así como de los procesos y procedimientos para alcanzar oportunamente las metas y los propósitos, teniendo en cuenta los plazos fijados y el horizonte de tiempo previsto para la implementación de las medidas.

3. Coordinación Interinstitucional. En la mayoría de los casos, uno de los requisitos indispensables para lograr los objetivos propuestos es la adopción de estrategias que permitan a las entidades interactuar de manera coordinada de cara a la población a quien se ofrece el servicio institucional; en consecuencia, este criterio permite observar la existencia y aplicación de dichas estrategias. Además, se tienen en cuenta, en los casos en que aplican, los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia y/o las obligaciones fijadas en convenios o contratos entre entidades.

Así, la Tabla 1 muestra la valoración que se le dio a cada uno de estos criterios en los componentes que se examinan para evaluar la implementación de la RRI.

CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

ANDRÉS VALENCIA PINZÓN

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Carrera 8 N° 12B - 31, Edificio Bancol - Piso 5

Doctor

JAVIER IGNACIO PÉREZ BURGOS

Presidente (E) Agencia de Desarrollo Rural

Calle 43 N° 57 - 41 Piso 1 CAN

Doctora

MYRIAM MARTÍNEZ CÁRDENAS

Directora Agencia Nacional de Tierras

Calle 43 N° 57-41 Piso 1 CAN

Doctor

JUAN CARLOS ZAMBRANO ARCINIEGAS

Director Agencia de Renovación del Territorio

Carrera 7 N° 32-24, Centro Empresarial San Martín

Doctora

DEYANIRA BARRERO LEÓN

Gerente General Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-

Av. Calle 26 No.85B-09

Doctor

ANDRÉS CASTRO FORERO

Director Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

Calle 26 No. 85 B - 09 Tercer Piso

Doctor

JORGE MARIO DÍAZ LUENGAS

Director Ejecutivo Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA -

Km 14 Vía Mosquera

Doctor
CARLOS SOLANO CORENA
Alcalde de Morroa
Kra 6 # 7 – 70
alcaldia@morroa-sucre.gov.co
Morroa - Sucre

Doctor
MAURICIO GABRIEL GARCIA COHEN
Alcalde de Ovejas
Carrera 16 # 21 - 105
alcalde@ovejas-sucre.gov.co
Teléfono: 3004115250
Ovejas - Sucre

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 No. 014 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoría de Cumplimiento (PVCF 2019) a la Implementación de la Reforma Rural Integral.

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 una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la implementación de la Reforma Rural Integral; conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

El trabajo adelantado por el equipo auditor se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica No. 014 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -I¹⁵-, desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -I¹⁶- para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

¹⁵ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹⁶ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas necesarias para la planificación y ejecución de la auditoría orientada a verificar que los procesos consultaron la normatividad que les es aplicable.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría se adelantó con base en revisión documental, incluida la obtenida en las páginas web, visitas a las entidades y trabajo de campo. El período auditado tuvo como fecha de corte diciembre 31 de 2018 y abarcó, principalmente, las vigencias 2017 y 2018.

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

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1. Objetivo General

Evaluar la implementación de la RRI en el marco del AF a partir del análisis de la formulación, estructuración y viabilidad de los PDET/PATR

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Identificar el arreglo institucional para operativizar la Reforma Rural Integral (punto 1 del AF) a partir de las iniciativas consignadas en los PATR
2. Identificar limitaciones, institucionales y de gestión, para garantizar la implementación de la RRI (iniciativas/PMI) en los bloques temáticos definidos.
3. Evaluar las estrategias de Coordinación Interinstitucional para la implementación de la RRI, según los bloques temáticos.
4. Identificar y evaluar la asignación de Recursos para la implementación de la RRI, con énfasis en los bloques temáticos

1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son: Avance en la conformación de la institucionalidad, limitaciones en la gestión, coordinación interinstitucional en los de tres pilares, según se explicó en la sección de Hechos Relevantes. La Tabla 1 registra la ponderación que se atribuyó a los criterios y temas para valorar el cumplimiento.

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría se orientó a verificar que la implementación se ajuste a las normas previstas, que se desarrollen según el horizonte de tiempo previsto, que se dirijan a la población que los requiere y que haya un uso eficiente de los recursos. Para ello se examinó la gestión de las entidades, desde el diseño de los procedimientos, la fijación y cumplimiento de metas, la gestión presupuestal, el manejo de información, los resultados y la consistencia en su registro.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría: Falta de información sobre la programación presupuestal con recursos sin situación de fondos en la ANT, para la vigencia 2018.

La visita fiscal a la alcaldía del municipio de Morroa no fue atendida, por lo que no fue posible obtener información completa en este municipio. También se solicitó adelantar proceso administrativo sancionatorio, mediante oficio 2019IE0043557 del 20 de mayo de 2019.

1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la implementación de las medidas de Reforma Rural Integral NO resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, el concepto es **Incumplimiento Material – Conclusión**

(Concepto) con Reserva, que se refiere a que: con excepciones (ver calificación), el asunto o materia auditada resulta conforme, en aspectos significativos, con los criterios de evaluación. No obstante, el equipo auditor advierte que, pese a que se observan esfuerzos por avanzar en el diseño institucional de algunos instrumentos, no todos los aspectos se encuentran conformes con los criterios de evaluación.

En particular, se hace necesario definir los Planes Nacionales, conformar el Fondo de Tierras, de acuerdo con los parámetros legales establecidos de manera que el manejo del inventario y los recursos sean transparente y cumplan el propósito legal, mejorar los sistemas de información (RESO, ADT; beneficiarios de programas de generación de ingresos y de acceso a créditos, entre otros), definición e instrumentalización del concepto de economía campesina, familiar y comunitaria, acceso al crédito para esta población, establecer las reglas para prestar asistencia técnica y avanzar en investigación e innovación tecnológica. Todo esto requiere de acciones interinstitucionales coordinadas, con énfasis en la participación de los distintos niveles de gobierno.

Los resultados se fundamentan en la calificación registrada en la matriz de parámetros y ponderaciones de los criterios de evaluación para cada uno de los 21 temas contenidos en los tres pilares, que arrojó un resultado de 42,9 sobre 100 (Tabla 2)

Tabla 2. Calificación de los criterios de evaluación – Cumplimiento en la implementación de la RRI

Pilar	Tema/Componente	Criterio Institucional	Gestión	Coordinación	Total
		26,7	13,7	2,5	42,9
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo		13,6	4,3	1,0	18,9
	Planes	1,1			1,1
	Fondo de Tierras	1,6	1,0		2,6
	RESO		0,4		0,4
	POSPR		0,6	0,5	1,2
	Acceso	5,3	0,7	0,5	6,5
	Formalización		1,1		1,1
	ZRC		0,4		0,4
	OSPFR	5,6			5,6
2. Infraestructura y Adecuación de tierras		5,5	3,7	0,3	9,5
	Infraestructura Productiva	3,6	1,0	0,2	
	Adecuación de Tierras	1,9	2,7	0,2	4,8
	Planes	0,8	1,7	0,1	2,5
	Sistema de Información	0,5			0,5
	Hoja de Ruta para la culminación del proyecto de ADT Río Ranchería (La Guajira)	0,4	0,3		0,7
	Ampliación de la cobertura del servicio de ADT	0,3	0,8	0,1	1,1
3. Producción Agropecuaria y Economía Solidaria		7,6	5,7	1,2	14,5
	Asociatividad	2,5	1,8	0,1	4,4
	Proyectos Productivos Integrales	1,5	0,6	0,2	2,3
	Comercialización	0,9	1,5	0,0	2,4
	Financiamiento	1,3	1,2	0,4	2,9
	Crédito	0,1	0,5	0,2	0,8
	Subsidio	0,6	0,4	0,1	1,1
	Sistema de Garantías	0,4	0,2		0,6
	Normalización de Cartera	0,1	0,1		0,1
	Aseguramiento	0,1	0,1	0,2	0,3
	Asistencia integral e innovación tecnológica	1,4	0,5	0,5	2,4

De conformidad con los criterios seleccionados la evaluación arroja los siguientes resultados:

- De manera agregada, la institucionalidad alcanzó un puntaje ponderado de 26.7 que equivale a un cumplimiento del 53.3%. El avance en la gestión tiene una calificación ponderada de 13.7 que implica un cumplimiento del 34,2% y la articulación institucional se evaluó con 2.5 puntos ponderados, que significa avance del 25,3%. El resultado total de la evaluación es 42,9% que expresa la necesidad de acelerar la disponibilidad de planes y lineamientos para orientar acciones organizadas, principalmente en las entidades del nivel territorial y que garanticen articulación en la gestión interinstitucional. Esas debilidades

institucionales se convierten en el factor del rezago de la gestión y de la coordinación interinstitucional, lo cual explica la mayor ponderación de este criterio en la tabla 1 y los resultados de la evaluación registrados en la tabla 2.

- Desde la perspectiva de los pilares, *Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo* es el que alcanza una mejor calificación: 18.9 puntos ponderados que indica un cumplimiento del 53,9%. Esto se explica por la preparación institucional del Fondo de tierras, la regulación y los lineamientos para avanzar en la asignación de derechos de uso. De hecho, la mejor evaluación se presenta en la institucionalidad para el Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo (77,6%), que es el único parámetro sobre saliente. Hay avances institucionales relacionados con la expedición del Decreto 902 de 2017 e instrumentos como el RESO; algunos de ellos venían como objetivos del PND 2014 – 2018. Sin embargo, la gestión de la ANT se ve rezagada por demoras en la implementación de los Planes de ordenamiento social de la propiedad, que es el principal instrumento para avanzar en el acceso y formalización de tierras.
- El pilar *Producción Agropecuaria y economía solidaria* obtuvo un puntaje ponderado de 14.5 que equivale a un cumplimiento del 41.4%, debido principalmente a algunos avances tanto en la preparación institucional como en la gestión de la promoción de asociatividad y estrategia de comercialización, lo cual es contrarrestado por el escaso avance en financiamiento, asistencia e innovación.
- *Infraestructura productiva y adecuación de tierras* se calificó con 9.5 puntos ponderados que equivale a un avance del 31,7%. Es el pilar con menor avance. Si bien se cuenta con algunas reglas para la construcción y rehabilitación de centros de acopio y para el acceso a medios de producción, se carece de herramientas institucionales para adecuación de tierras. De otro lado, el avance en gestión es bastante precario y más aún la coordinación entre niveles de gobierno. En estos componentes es donde más se nota la ausencia de la prioridad que se debe dar a las regiones PDET para planificar y ejecutar la oferta institucional. De ahí que la calificación más baja sea el componente de coordinación en este pilar (0.3 puntos ponderados, que implica avance del 10%).

A continuación, se presentan de manera cualitativa, los resultados de la calificación de la matriz de evaluación de la presente auditoría de cumplimiento, de conformidad con los criterios previstos y temas seleccionados

Pilar: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

Dado el esquema institucional en materia de ordenamiento social de la propiedad rural y los avances identificados en la implementación tanto del AF como del Decreto Ley 902 de 2017, se evaluó el modelo de atención por oferta de la ANT, analizando los presupuestos básicos para la implementación de la RRI en acceso y formalización de tierras, así: la focalización de zonas a intervenir, la constitución y composición del Fondo de tierras, la formulación e implementación de POSPR, la conformación del RESO y el grado de avance de los procedimientos únicos.

Adicionalmente, y con el fin de evaluar la gestión de la ANT y los costos asociados a la elaboración e implementación de los POSPR como instrumento fundamental para la distribución equitativa, el acceso a la tierra y a la seguridad de la propiedad rural, se tomó como método de evaluación en la auditoria de cumplimiento a RRI, un estudio de caso en donde se analizaron las etapas adelantadas en el marco del POSPR de Ovejas –Sucre teniendo en cuenta de que se trata del POSPR en el que se han abordado la mayoría de las fases.

Pese a lo anterior, la CGR no logró llegar a un análisis conclusivo del estudio de caso, en la medida en que todas las fases del proceso de elaboración y lo avanzado en la implementación fueron desarrolladas y financiadas por la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional "USAID", por lo que el accionar de la ANT se limitó al acompañamiento. Este hecho no permitió medir el avance de su actividad como gestor en la formulación e implementación de este POSPR, e impidió a la CGR establecer el costo final de cada una de las etapas realizadas hasta el momento del informe, dado que se trató de un piloto en donde no se ha discriminado de manera definitiva por parte de USAID los costos de aprendizaje frente al costo del proceso.

Criterio 1. Institucionalidad

Los POSPR son un instrumento de planificación mediante los cuales la ANT organiza su actuación institucional por oferta en zonas focalizadas, de ahí, la importancia de su alineación con otros instrumentos de planeación sectorial agropecuaria contruidos por parte de las entidades nacionales con competencia en el ordenamiento social de la propiedad, entre ellas el MADR, la UPRA y la ADR.

En este sentido, el AF estableció la obligación de crear una instancia de alto nivel en el marco de las competencias del Gobierno Nacional encargada de la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa de

uso de la tierra, la cual, según reporta el mismo Gobierno a la CGR¹⁷, es el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural que viene operando desde su creación (Decreto 2367 de 2015).

Sin embargo, ha sido la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA- quien en el marco de sus funciones ha venido expidiendo una serie de documentos relacionados con la materia como son: *“Lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural”*; *“Estrategia para el agro y el desarrollo rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Componente Estratégico Nacional del Ordenamiento Productivo Agropecuario”*, *“Bases Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios, Bases para la formulación de política pública”*, lo que denota una dispersión institucional sin mecanismos claros de articulación.

Por otra parte, y con el fin de facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final, se deben establecer medidas instrumentales como la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, la identificación precisa de los beneficiarios conforme a la priorización establecida en el Acuerdo Final, la caracterización e identificación de los predios de la Nación y de otros predios que nutrirán el Fondo, así como la resolución de conflictos sobre la tenencia de la tierra.

El fondo de tierras es un presupuesto necesario para comenzar el trámite que busca la disminución de la brecha existente entre el campo y la ciudad, así como para atender la deuda histórica con los campesinos y campesinas, y trabajadores y trabajadoras agrarios, por lo que los bienes que ingresen al fondo deberán utilizarse para la implementación de la política de la Reforma Rural Integral, y *“su destinación no podrá ser cambiada”*¹⁸.

Si bien, el fondo de tierras cuenta con los procedimientos formulados por la ANT *“ADMTI-P-003 Administración del Fondo Nacional Agrario. Recibo de los predios rurales con extinción judicial de dominio”* y *“ADMTI-P-004 Administración del Fondo Nacional Agrario. Administración de predios fiscales patrimoniales”*, a la fecha no dispone de recursos monetarios ni tiene desagregadas las subcuentas que establece el Decreto Ley 902 de 2017, situación que dio lugar a la formulación del hallazgo 2.5.1.

Frente a la priorización en municipios PDET¹⁹ para el acceso de tierras¹⁹, la ANT mediante memorando 20194000052203 y 20193000052163 del 04 de abril de

¹⁷ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA. Oficio 2019-1-000265 del 10 de abril de 2019.

¹⁸ Artículo 18, parágrafo 2° del Decreto Ley 902 de 2017.

¹⁹ Zonas focalizadas: De conformidad con lo establecido en el Decreto 2363 de 2015, las zonas focalizadas son aquellas áreas geográficas del país priorizadas por el MADR para que, a través del mecanismo de oferta, la ANT delante de manera progresiva el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

2019 informa a la CGR que los procedimientos de acceso a tierras: adjudicación baldíos persona natural, adjudicación de predios Bienes Fiscales Patrimoniales y adjudicación del subsidio (entre ellos el otorgamiento del SIAT) se dará por oferta mediante la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural -POSPR- en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para intervenciones por barrido predial y en el marco de las zonas focalizadas por el catastro multipropósito.

Los criterios impartidos se encuentran en el Conpes 3859 de 2016, mediante el cual se definen lineamientos de política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito en Colombia, donde se definieron 11 municipios para un piloto según criterios técnicos definidos por el DNP y el IGAC.

Por su parte, y de conformidad con el numeral 2° del artículo 16 del Decreto 2363 de 2015, el MADR expidió las Resoluciones 128 y 129 de 2017 por medio de las cuales se adoptan los lineamientos emitidos por la UPRA, *“Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria”* (Res. 128 de 31 de mayo de 2017) y *“lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras”* (Res. 129 de 31 de mayo de 2017).

El 30 de mayo de 2017, el MADR expidió la Resolución 130, por medio de la cual *se adoptó la metodología para la focalización territorial de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural*. Como resultado, se estableció un listado de municipios focalizados categorizados por nivel de prioridad alta, media, baja o no priorizables. En las citadas resoluciones, incluida la 130 de 2017, se tiene como una de las variables de focalización a los municipios posconflicto.

Llama la atención que, frente a la formalización de tierras, no se haya adecuado o expedido el Plan Nacional de Formalización masiva de la Propiedad Rural conforme a lo establecido en el AF y el PMI, por lo que la ANT opera en las zonas de formalización masiva establecidas en Resoluciones Nos. 346 de 2013 y 098 de 2015, anteriores al AF y en las cuales no necesariamente se contemplan los municipios más afectados por el conflicto armado. Por su parte, para la elaboración de los Planes de ordenamiento social si bien, se contemplan criterios de priorización que permiten focalizar municipios PDET, esta política solo permite operar bajo la modalidad de *“oferta”* de la ANT.

La política de formalización masiva de la propiedad rural, debe ir más allá de la formulación e implementación de los planes de ordenamiento social, pues debe

contener, entre otros aspectos, estrategias encaminadas a formalizar la propiedad rural en el marco del modelo de atención por descongestión y demanda con especial énfasis en zonas PDET, la identificación de rutas jurídicas, la definición de cronogramas, y en general, la definición de objetivos y estrategias propias que permitan alcanzar la meta en materia de formalización para los próximos 10 años y 7 años en zonas PDET.

Otro de los componentes institucionales que preocupan, es la falta de reglamentación de algunos aspectos del Decreto Ley 902 de 2017, entre ellos la operación del SIAT, pese a que la UPRA ya elaboró un documento denominado *“Lineamientos, criterios e instrumentos para el programa de acceso a tierra rural: otorgamiento del subsidio integral de acceso a tierra, SIAT”*. Esta situación puede retrasar aún más la fase implementación de los POSPR en la medida en que el SIAT, se constituye en un instrumento primordial con el que se espera dotar de tierras a los campesinos.

Finalmente, frente a la realización de ajustes normativos de regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso, la ANT ha avanzado en la expedición del Acuerdo 05 de 2018 por el cual se fija un reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables.

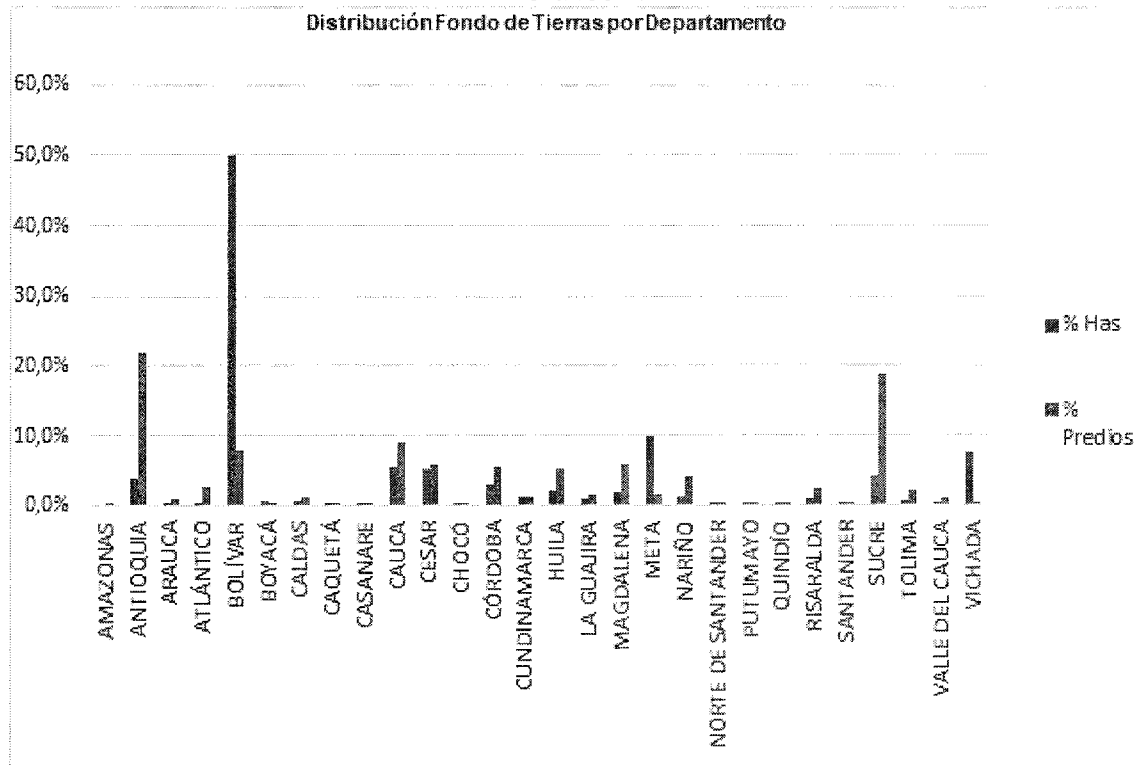
En conclusión, la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 ha permitido avanzar en la implementación de la RRI, sin embargo, aún existen limitantes en la composición del fondo de tierras, falta la reglamentación del SIAT para dar inicio a su operatividad y la expedición de un Plan de formalización de tierras que permita una intervención ordenada y focalizada, lo que pone de relieve que a dos años de la firma del AF, el Estado aún se encuentra ajustando mecanismos jurídicos para garantizar el acceso y progreso en tierras rurales.

Criterio 2. Gestión

Fondo de Tierras

Con base en la información reportada por la ANT (oficio 20196000249991 del 05 de abril de 2019), la CGR pudo establecer que la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales (con corte 05 de abril de 2019), cuenta con 514.830 hectáreas correspondientes a 3.926 predios y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas se compone de 544 predios con un total de 47.217 hectáreas.

Gráfico 1.
Distribución Fondo de Tierras por Departamento



La distribución de los predios a nivel departamental en la subcuenta de acceso para población campesina (Gráfico 1) muestra que Antioquia (21.9%), Sucre (18.70%), Cauca (8.97%) y Bolívar (7.8%) cuentan con el mayor número de predios en la ANT, sin embargo a nivel de hectáreas, esta composición es diferente, pues Bolívar tiene el 49.9% del total de hectáreas ingresadas, seguido de Meta (9.7%) y Vichada (7.4%), en los que se concentra más del 67% del total, con un promedio de hectáreas por predio de 131, resaltándose el caso del departamento de Vichada donde ingresaron dos predios de 9.530 Ha en promedio. Cabe señalar, que el 63.6% de las hectáreas ingresadas al fondo se encuentran en los municipios PDET.

En los últimos 3 años²⁰ y lo corrido del 2019 (2016- 2019), tan solo el 7 % de los predios ingresaron a través de modos diferentes a la transferencia del INCODER a

²⁰ Para la fecha de ingreso, la ANT precisó ante este órgano de control que los predios que inicialmente ingresaron al Fondo Nacional Agrario y no habían sido adjudicados y registrados en las Oficinas de Instrumentos Públicos correspondientes, pasaron al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, lo anterior por tener la titularidad de la Agencia Nacional de Tierras. Es por ello que estos bienes registran fechas anteriores a la creación del Fondo de Tierras.

la ANT²¹, sin embargo, estos bienes representan el 63% de las hectáreas ingresadas.

Lo anterior permite inferir, que la gestión de la ANT se ha concentrado en el ingreso predios con grandes extensiones de terreno y que la realización del inventario de baldíos puede haber contribuido a este fenómeno en la medida en que el 45% de las hectáreas ingresadas lo han hecho en virtud del modo "*apertura del Folio de matrícula inmobiliaria*". Si bien, lo anterior muestra cierto grado de avance a efectos de proveer el fondo de hectáreas, no permite garantizar per sé que la ANT mantenga este ritmo para surtir el fondo con predios de grandes extensiones, teniendo en cuenta que en términos del ingreso de predios esto solo representa el 7%.

Frente al grado de avance en la composición del fondo, a efectos de cumplir con las metas planteadas en el AF y el PMI se tiene que a la fecha han ingresado a las dos subcuentas del fondo un total de 562.047 hectáreas, lo que representa el 18.73% del total de hectáreas que el AF estableció como meta. Teniendo en cuenta que se esperaba que ingresaran anualmente un total de 250.000 hectáreas (8.33%), se puede señalar que, si se mantiene este ritmo y las características de los predios ingresados en cuanto a su extensión, el fondo puede llegar a disponer de las 3.000.000 hectáreas que establece el AF.

Sin embargo, se encuentra que a la fecha de este informe (junio de 2019) de la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales solo se han entregado 72 predios con un total de 3.832 hectáreas, cifra que no alcanza al 1% del total de hectáreas que componen el fondo. De estos predios, 28 se encuentran ubicados en el departamento del Cauca, 15 en Antioquia, 12 en Córdoba, 9 Cundinamarca, 4 en Sucre y, Huila, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca cuentan cada uno con 1 predio entregado. Si bien, el 63.6 % de las hectáreas ingresadas al fondo se encuentran en los municipios PDET, solo el 12.1% de las hectáreas entregadas (467 ha correspondientes a 28 predios) están ubicadas en zonas PDET (Cauca y Montes de María).

Esta baja gestión en la entrega de predios deriva, principalmente, del escaso avance en la implementación de los planes de ordenamiento social de la

²¹ Otros de los modos de ingreso reportados por la ANT son: Adquisición de Tierras - Capítulo VI Ley 160 de 1994, apertura FMI, Identificación ANT, extinción de derecho de Dominio privado, recuperación de baldíos Indebidamente Ocupados, revocatoria Voluntaria de resolución de adjudicación, Integración predios INCODER, Integración Predios INCORA, Procesos Agrarios Procesos Agrarios, Clarificación Procesos Agrarios, Extinción del derecho de Dominio privado, Procesos Agrarios -Recuperación de baldíos, Indebidamente Ocupados Transferencia: SAE

propiedad, lo que ha impedido el inicio del procedimiento administrativo en zonas focalizadas.

La ANT afirma que dentro de las estrategias previstas para el año 2019, se proyecta realizar la revisión y verificación de folios de matrícula inmobiliaria de 500 predios para el ingreso al inventario del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Para los años 2020 al 2022 se propone la revisión e ingreso de 400 predios por año al Fondo, para un total de 1700 predios durante los próximos 4 años. Dicha proyección se establece con base en el comportamiento de ingreso de predios entre 2016 y 2018, sin que ello permita establecer una proyección en términos de hectáreas.

Cabe señalar que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, no se trazan metas en relación con el fondo y con el acceso a tierras, consistentes con las del Plan Marco de Implementación –PMI-. Entre las cinco líneas del *Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos* se incluye “*Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural*”, donde se fija una meta de 24.160 “*Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras*”, sobre una línea base de 17.835. Además de ser el único indicador, así definido no permite ubicar su alcance respecto a qué instrumento de la política de acceso a tierras se refiere. De otro lado, si se tratara del número de hectáreas entregadas a través del fondo de tierras, tal como se ejemplifica en la homologación al PMI (Tabla XXVII-1, pág. 1.322), la meta es ampliamente inconsistente con el compromiso de entregar tres millones de hectáreas antes de 2029, amén de la unidad de medida.

Si bien el fondo cuenta con bienes en las 2 subcuentas de las que trata el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, para la CGR no deja ser preocupante, tal y como se observó en el hallazgo 2.5.1, que a la fecha el fondo no disponga de recursos monetarios, pues no cuenta con una apropiación presupuestal específica, ni se han ingresado las sumas provenientes de los recursos de que tratan los numerales 5,6 y 8 del artículo 18 del Decreto 902 de 2017 y que, de acuerdo con esta normatividad, deben ser incorporados.

En conclusión, pese a los avances en el ingreso de hectáreas al inventario de la ANT, existe incertidumbre sobre la provisión de recursos monetarios y sobre la posibilidad de mantener el ingreso de predios de grandes extensiones, máxime cuando las metas propuestas por la ANT están planteadas en predios y no en hectáreas.

Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO

A diciembre 31 de 2018, el RESO contaba con 53.073 solicitudes de inscripción, de las cuales solo un 8% se encuentran incluidas (4.024); la mayor parte de las solicitudes fueron presentadas en Bogotá (19%), seguido de Meta (11%) y Antioquia (8%).

La CGR solicitó, mediante oficio 2019EE0036314 del 28 de marzo de 2019, la información relativa el Sistema integrado de tierras – SIT módulo RESO y en reunión del 02 de mayo de 2019 los datos solicitados fueron precisados y reiterados; en respuesta, la ANT envió una base de datos en donde se evidencia la ausencia de ejercicios de análisis de datos, depuración e inspección, para definir la suficiencia, pertinencia de los mismos y de controles de calidad a los datos gestionados por los sistemas de información.

En particular, la CGR observa la ausencia de un clasificador que permita establecer la vía de ingreso (entradas) para determinar si los registros son por solicitud de parte o de oficio²²; se encontró una columna denominada “estado” en la cual solo se reporta “*incluido y no incluido*” lo que supondría que todas las solicitudes se encuentran resueltas y no existe ninguna en trámite. En la reunión del 02 de mayo de 2019, el equipo auditor precisó que se debía remitir en la base de datos “*la totalidad de inscritos: indicando cuales ya tienen registro, cuales están en trámite y cuales se identificaron como personas que no son sujeto susceptibles de registro*”.

Finalmente, dado que la base no cuenta con la codificación Divipola del DANE, el análisis de la distribución geográfica de las solicitudes, a efectos de medir los indicadores²³ fijados como criterio de materialidad en la auditoria de cumplimiento fue difícil.

La calidad de los datos del Sistema Integrado de Tierras –SIT- módulo RESO se puede constituir en una barrera que limita el seguimiento y evaluación de la conformación del RESO como una herramienta administrativa que consigna públicamente a todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la ANT (hallazgo 2.2.2)

²² La Resolución 740 de 2017 en su artículo 44, establece que el RESO podrá conformarse a través de cualquiera de las siguientes entradas: registros administrativos, decisiones judiciales, por solicitud de parte y por barrido predial.

²³ Número de personas naturales inscritas y no inscritas por municipio PDET y Número de personas inscritas por municipio PDET diferenciando si son de oficio o a petición de parte.

Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR

A la fecha (junio de 2019) la ANT ha priorizado 43 municipios para llevar a cabo los POSPR²⁴, de los cuales, el 65% (28) son PDET lo que corresponde al 16% del total de municipios PDET. Para la CGR resulta fundamental que en la implementación de la RRI exista correspondencia entre los municipios a intervenir por parte del estado colombiano a fin de que se construyan estrategias de trabajo conjunto para armonizar y hacer complementaria la intervención estatal en territorio, lo que supone entre otras, la articulación entre los municipios priorizados para los POSPR y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) elaborados en el marco del proceso de los PDET.

En este sentido, cabe señalar frente a los criterios de focalización para la formalización de tierras, que no existe coherencia entre las zonas a intervenir en el marco de los POSPR y las zonas de formalización masiva establecidas mediante las Resoluciones Nos. 346 de 7 de octubre de 2013 y 98 del 22 de abril de 2015. Esto teniendo en cuenta que a la fecha no ha sido expedido o adecuado el Plan Nacional de Formalización masiva de la Propiedad Rural, por lo que la ANT ha asumido y continuado la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural que venía siendo gestionado y ejecutado por el MADR en las zonas establecidas en las citadas Resoluciones, las cuales no necesariamente contemplan los municipios más afectados por el conflicto armado, máxime cuando fueron establecidas con fecha anterior a la firma del Acuerdo Final, incumpliendo con el principio de priorización de las zonas PDET a efectos de cumplir con la meta en el término de siete años.

Lo anterior permite advertir que frente al grado de avance en la formalización en las zonas PDET y zonas con altos índices de informalidad²⁵ no se presentan mayores avances por cuanto la focalización y formalización en dichas zonas no obedece a una lógica de intervención planificada conforme a lo señalado en el AF y la focalización que se realiza a efectos de elaborar los Planes de ordenamiento

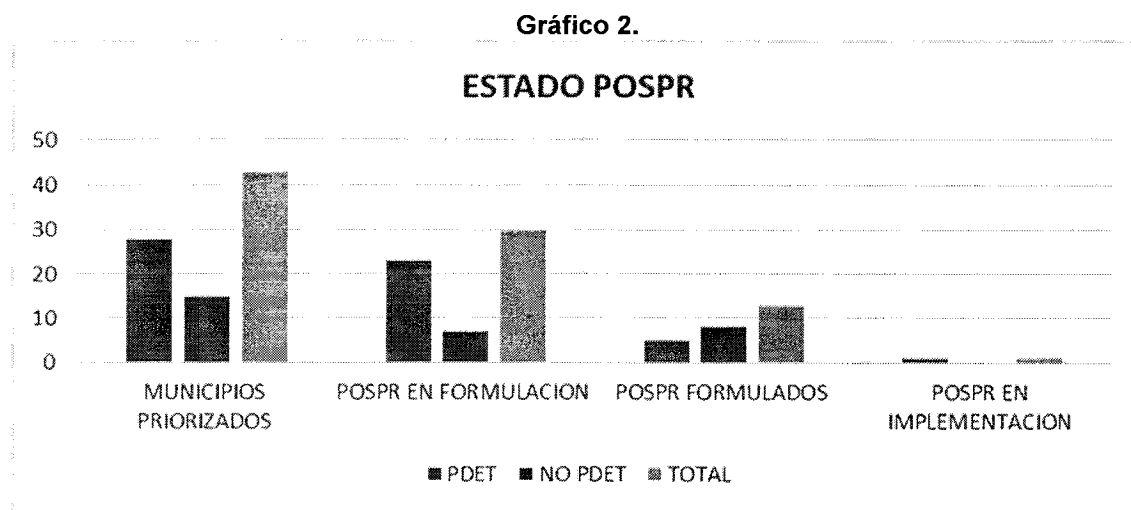
²⁴ Escenario Piloto Base (2017): San Carlos (Antioquia), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Puerto Gaitán (Meta), Santa Marta (Magdalena), Puerto Leguízamo (Putumayo) y Lebrija (Santander). • Escenario La Mojana (2017): Nechí (Antioquia), Achí (Bolívar), Magangué (Bolívar), San Jacinto del Cauca (Bolívar), Ayapel (Córdoba), Caimito (Sucre), San Marcos (Sucre), Guaranda (Sucre), San Benito Abad (Sucre), Sucre (Sucre) y Majagual (Sucre). • Escenario Ovejas (2017): Ovejas (Sucre). • Escenario Antioquia (2017): Tarazá, Cáceres, Ituango y Valdivia. Escenario PNUD (2018): Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Ure, y Valencia (Córdoba); Córdoba, El Guamo, San Jacinto y Zambrano (Bolívar); Fonseca y San Juan del César (La Guajira), Aracataca y Ciénaga en Magdalena y La Paz (Cesar). • Escenario OIM (2018): Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco (Tolima), Florida Blanca y Pradera en Valle del Cauca y Puerto Lleras (Meta)

²⁵ Solo el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra (DANE, 2011), y de estos hogares el 59% presenta informalidad en la propiedad. (PND 2018-2022)

social solo permite operar bajo la modalidad de “*oferta*” de la ANT, con las grandes dificultades que se están presentando para la implementación de este modelo.

Los POSPR son el instrumento principal y el presupuesto básico para la conformación del Registro de sujetos de ordenamiento -RESO- y para iniciar los procedimientos de acceso y formalización de tierras en las zonas focalizadas. En consecuencia, las demoras en su formulación e implementación tienen un impacto negativo para la política de tierras y para el cumplimiento de las metas trazadas en el AF y en el PMI (3 millones de hectáreas entregadas en 12 años y 7 millones formalizadas en 10 años).

De acuerdo con los avances reportados por la ANT (oficio 20192000052213 del 04 de abril de 2019), en los 43 municipios priorizados se han adelantado las siguientes acciones relativas a los POSPR: 30 POSPR se encuentran en fase de formulación (70%) y 13 en fase de elaboración²⁶, de estos, solo 1 POSPR, en el municipio de Ovejas, ha dado inicio a la fase de implementación²⁷.



Fuente: CGR, con base en información suministrada por la ANT

Respecto a los 12 POSPR restantes que ya están elaborados pero sin implementar se encontró que no han podido dar inicio a esta fase por diferentes motivos: 1 de los 12 planes tiene resolución de modificación del modelo de atención (Resolución 6064 de 17 de septiembre de 2018)²⁸, 7 fueron suspendidos

²⁶ La ANT para medir el inicio de la fase de formulación, toma como hito la fecha de elaboración de la ficha de caracterización y para la fase de elaboración se refiere a la fecha de expedición del acto administrativo

²⁷ La fase de Implementación consta de 3 etapas: a. visita de campo-barrido predial b. Actualización c. Procedimiento único

²⁸ El cambio de modelo de atención en el municipio de **Puerto Leguizamo** se da principalmente, en razón a que, según la ANT, reposan 4 solicitudes de ampliación de resguardos étnicos, las cuales contienen pretensiones territoriales que

en su fase de implementación mediante Resolución 6060 de 2018²⁹ y los restantes 4 POSPR³⁰, no han iniciado labores de barrido predial por directrices del Gobierno nacional para definir la metodología de barrido predial y simplificación de procesos y procedimientos en el marco de la ruta del OSPR y que se articula con el proceso de evaluación del piloto liderado por DNP.

Frente a las gestiones adelantadas para la formulación de los 30 POSPR focalizados en las zonas donde aún se encuentra pendiente esta acción, si bien la ANT reporta que se encuentra avanzando, llama la atención que algunos comenzaron hace 2 años sin que hayan sido aprobados (10 comenzaron en 2017, 19 en 2018 y 1 en 2019).

Adicional a las demoras para concluir con la fase de formulación, preocupan los retrasos en el inicio de la fase de implementación de los 11 POSPR aprobados (hallazgo 3.4), no solo por el impacto negativo que esto tiene sobre la conformación del RESO y para el inicio de las actuaciones administrativas en zonas focalizadas, sino por el riesgo que se genera frente a la utilidad de la información obtenida durante el proceso de elaboración de estos planes en términos de su vigencia.

En efecto, es a partir de los POSPR que la ANT define la forma de intervención en el territorio y que coordina las acciones para la toma de decisiones frente a la tenencia y uso de la tierra.

La Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT es quien de acuerdo a la planificación de las zonas focalizadas establece la entrada en funcionamiento del RESO por demanda y por barrido, por lo que debe esperar la finalización del barrido de todo el municipio para poder alimentar el RESO con todos los aspirantes y repartir los recursos o tierras de forma equitativa; esto implica que los procedimientos de acceso a tierras (adjudicaciones directas, SIAT, entre otros) y de formalización, quedan supeditados a la implementación de los POSPR en zonas focalizadas.

Llama la atención el caso particular de la suspensión de los 7 POSPR mediante Resolución 6060 de 2018, situación que conllevó a la expedición del hallazgo 2.3.2 por cuanto la CGR consideró que se configura una falsa motivación de dicho acto administrativo donde la ANT argumentó que \$26.424.930.786 (39%) del monto total asignado al proyecto *“Elaboración de Planes de ordenamiento social de la*

abarcan el 100% del municipio, por lo que este tipo de casos se deben adelantar a través del modelo de atención por demanda en la Dirección de Asuntos Étnicos

²⁹ Guaranda (sucre); Puerto Gaitán (Meta); Lebrija (Santander); Topaipí (Cundinamarca) San Carlos (Antioquia) e Ituango y Cáceres (Antioquia)

³⁰ Caimito y San Marcos (sucre), Valdivia y Tarazá (Antioquia)

propiedad rural a nivel nacional son recursos en condición presupuestal denominada “Sin situación de fondos” y que por tanto, no podían ser comprometidos ni ejecutados, lo cual no corresponde con la realidad, por cuanto una apropiación sin situación de fondos solo implica que no se requiere para su ejecución desembolsos directos por parte de la ANT sino que llegan directamente a la entidad beneficiaria o proveedor, sin que ello impida que se comprometan dichos recursos.

Dado lo grave de la situación presentada y a que se detectaron sumas importantes de recursos distribuidos en diferentes proyectos de inversión con la denominación “sin situación de fondos” (ver Tabla 3), la CGR ahondó sobre el origen de estos recursos encontrando que entre 2008 y 2015, el INCODER suscribió contratos y convenios con el BAC, para la compra de tierras y pago de subsidios. Al cierre de 2015 el BAC reintegró a la DT la suma de \$ 299.627.977.614,58, con lo que se constituyó la cuenta “Acreedores Varios Sujetos a Devolución”.

La ANT logró identificar plenamente los terceros, excepto los beneficiarios de SIT, por valor de \$105.489.311.939. Frente a esta situación, la agencia mediante comunicación 20176000079031 del 21 de marzo de 2017 solicita al Ministerio de Hacienda “ilustración respecto al procedimiento que la ANT debe adelantar para incorporar en el presupuesto de la vigencia 2017” los \$105.489.311.939 donde los terceros no están identificados y ante la falta de respuesta la ANT mediante comunicación 20176000354431 del 06 de julio de 2017 procede a reiterar la petición.

Tabla 3. ANT. Recursos programados sin situación de fondos para la vigencia 2018

	Rubro	Valor (\$)
1704-1100-08	Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional	24.000.000.000
1704-1100-09	Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	10.564.218.280
1704-1100-10	Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional	34.463.652.426
1704-1100-11	Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional	26.424.930.786
1704-1100-12	Implementación del sistema integrado de tierras para la gestión de ordenamiento social de la propiedad a nivel nacional	1.835.782.564
1704-1100-13	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional	7.095.385.927
1704-1100-14	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional	1.105.341.956

Fuente: SIIF.

Así las cosas, y con el objeto de dilucidar la disponibilidad de recursos para la ejecución de los programas y proyectos relacionados con la implementación de la

RRI, la CGR requirió al Ministerio de Hacienda (oficio 2019EE0062814 del 28 de mayo de 2019) del a fin de que se remitiera copia de la respuesta a lo solicitado por el Director de la Agencia Nacional de Tierras, mediante oficio 20176000079031 del 21 de marzo de 2017 y su reiteración y que se explicaran las razones, por las que se programaron rubros de la Agencia Nacional de Tierras, sin situación de fondos para la vigencia 2018.

En la respuesta, el Ministerio de Hacienda, mediante memorando 2-2019-022376 del 20 de junio de 2019, no aclara los aspectos concernientes a los recursos asignados sin situación de fondos.

Finalmente, en cuanto a los 3 POSPR elaborados y que no han iniciado labores de barrido predial por directrices del Gobierno nacional para definir la metodología de barrido predial y para la simplificación de procesos y procedimientos en el marco de la ruta de ordenamiento social de la propiedad, frente a lo cual se llama la atención por parte de la CGR por el nivel de afectación que la ausencia y tardanza de la evaluación del piloto³¹ y la definición metodológica del catastro multipropósito tiene sobre el ordenamiento social de la propiedad rural.

La CGR, es consciente de la necesaria articulación entre los diversos contextos sociales, catastrales, jurídicos, ambientales y agronómicos y de que la gestión catastral de la ANT debe ajustarse a las especificaciones técnicas de la autoridad catastral, sin embargo y dado que los POSPR son el instrumento de planificación por excelencia mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en zonas focalizadas, esta tarea, el cumplimiento de las metas establecidas y el cumplimiento de su deber misional no pueden quedar paralizados, máxime cuando la función de la ANT de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, data del año 2015 (artículo 4 Decreto 2363 de 2015), la política de catastro multipropósito desde el 2015 (La Ley 1753 de 2015), el reglamento operativo del proceso de ordenamiento social de 2017 (Resolución 740 de 2017).

Cabe señalar que el artículo 80 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por la cual se expide el PND 2018-2022, *"Pacto por Colombia, Pacto por la equidad"*, al hacer referencia a la gestión catastral a cargo de la ANT, estableció que la información levantada en los componentes físico y jurídico del catastro por parte de esta entidad, alimentará el sistema de información que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- defina para el efecto. Esta regla legal pone de relieve la necesidad que se definan de manera prioritaria y urgente los estándares y las especificaciones técnicas por parte del IGAC, así mismo, que se formulen

³¹ De acuerdo con lo señalado en el Conpes 3859 de 2016, la fase 1 "prueba piloto de catastro multipropósito", se debía realizar en 2016 y se llevaría a cabo un plan de expansión para la conformación del catastro multipropósito en todo el territorio nacional en un periodo no superior a siete años, es decir, hasta 2023.

esquemas de coordinación entre las dos entidades a efectos de completar la intervención integral que el catastro multipropósito demanda, evitando de esta manera que la información levantada a la fecha se desactualice derivando en reprocesos y sobre costos.

Dado que ya se están presentando casos en los que se suspenden los POSPR por razones de seguridad³², se destaca la importancia que esta variable adquiere en el marco de esta política, por lo que es importante que se generen procedimientos que permitan su verificación en las diferentes etapas del proceso y se proyecten acciones de política donde se generen alternativas para aquellos municipios con priorización alta o media, pero condiciones complejas de seguridad.

En conclusión, aún existen retos importantes a efectos de agilizar la puesta en marcha de la intervención de la ANT por oferta mediante la formulación e implementación de los POSPR, lo que impacta de forma directa la conformación del RESO y el inicio de los procedimientos de acceso a tierras (adjudicaciones directas, SIAT, entre otros) y de formalización en las zonas focalizadas.

Es necesaria la armonización de las zonas a intervenir por parte del Estado Colombiano de tal manera que la intervención estatal se haga de manera complementaria en territorio.

Zonas de Reserva Campesina

Frente a las ZRC, la CGR determinó el hallazgo 2.3.1 en relación con el escaso avance por parte de la ANT en el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Tal y como lo prevé el AF, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y Buen Vivir y Participación de la Reforma Rural Integral, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan.

Criterio 3. Coordinación

El Decreto Ley 902 de 2017 (artículos 24 y 43 Numeral 4), recalca la necesaria coordinación entre la ANT y las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales. Uno de los criterios para la formulación,

³²Resolución 6060 de 2018 se suspende la fase de implementación de los POSPR Esta suspensión se realizó en virtud de concepto jurídico de la Oficina jurídica de la ANT donde señala que los POSPR pueden y deben ser suspendidos por condiciones de seguridad en la zona focalizada-(Ituango y Cáceres (Antioquia).

implementación y mantenimiento de los POSPR, es la *coordinación armónica* entre las entidades públicas, nacionales, locales y privadas, en donde se establezcan canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a la real atención de las necesidades de la población.

La ANT señala que con entidades como el IGAC y la SNR cuenta con convenios interadministrativos suscritos a fin de facilitar la interacción y articulación durante el desarrollo de la ruta de los POSPR. Así, con el IGAC se suscribió el convenio 844 de 2018 y con la SNR aun continua vigente el Convenio 570 de 2016, frente a los cuales la ANT reporta avances y beneficios.

Pese a lo anterior, en el estudio de caso que se adelantó por parte de la CGR sobre el proceso de elaboración del POSPR de Ovejas –Sucre, se pudo evidenciar dificultades de articulación en la fase de alistamiento. De acuerdo con el documento de lecciones aprendidas presentado en el marco del Programa de Tierras y Desarrollo Rural de USAID con quien se desarrolló el piloto en este municipio³³, *“el proyecto inició con la presencia del DNP y la ANT, y la ausencia de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el IGAC, lo que generó demoras importantes, especialmente en el componente técnico para los productos de base de datos y red geodésica”*.

En cuanto a la Unidad de Restitución de Tierras-URT, la CGR encontró (hallazgo 2.4.4) que aún existen importantes desafíos a fin de lograr una mayor coordinación, en particular por cuanto se pudo observar en el marco de la elaboración del POSPR de Ovejas –Sucre, la renuencia y dilación por parte de la UAEGRTD en la entrega de información.

Se insiste en la importancia de esta interacción en zonas de intervención por parte de estas entidades a fin de evitar duplicidad de actuaciones (principio de economía y la eficiencia administrativa), así como contribución que la UAEGRTD puede dar a la formación tanto de los POSPR como del catastro multipropósito, en la medida en que esta entidad posee la información correspondiente a la individualización física de los predios y territorios objeto de solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y que puede resultar de utilidad para las demás entidades del Gobierno a fin de optimizar su gestión.

De otro lado, y partiendo de la necesaria articulación que debe existir entre las políticas de ordenamiento social de la propiedad y el ordenamiento productivo, el

³³ Para el caso de Ovejas a la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional "USAID" a través de su Programa de Tierras y Desarrollo Rural (PTDR), suscribieron una carta de intención el once (11) de diciembre de 2016 con el objeto de validar el "Modelo de reconocimiento y asignación de derechos de propiedad usando barrido predial integral".

AF con fundamento en los principios de integralidad y acceso integral, busca asegurar la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. Para lo anterior, señala el acuerdo, el Gobierno Nacional debe poner a disposición de los beneficiarios del Fondo de Tierras, *“planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros (...)”*.

En este sentido, el Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 23, estableció la obligación para la ADR de acompañar los programas de tierras ejecutados por la ANT, 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 propio de la Reforma Rural.

Pese a ello, a la fecha no existen mecanismos de coordinación entre estas entidades, de manera que las adjudicaciones directas de tierras estén acompañadas de un proyecto productivo. Si bien, tal y como señala la ADR, el Decreto Ley 902 de 2017 no se encuentra reglamentado, esto no obsta para que existan instrumentos de articulación que permitan acompañar con medidas complementarias a los campesinos que accedan a la propiedad de la tierra. En este sentido se eleva hallazgo 2.3.16.

Pilar: Infraestructura y Adecuación de Tierras

Infraestructura productiva

Criterio 1. Institucionalidad

Respecto a la institucionalidad que garantice la construcción y rehabilitación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región, la ADR prevé a través de la implementación de los PIDAR³⁴, como una de sus cuatro líneas de cofinanciación la de acceso a activos productivos, incluyendo el *“mejoramiento, adecuación y o construcción de infraestructura física”* y *“bodegas de post cosecha”*.

³⁴ Artículo 18 del Acuerdo No. 07 de 2016, por medio del cual se adopta el Reglamento para la aprobación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y la adjudicación de los recursos que los cofinancian. ADR, 2016.

Para la focalización de la inversión de los PIDAR, la ADR tendrá en cuenta las siguientes variables: (i) Índice Sintético de Condiciones Sociales (IPM ajustado), (ii) Número de UPAs, (iii) tamaño promedio de las UPAs, (iv) Porcentaje del área agropecuaria, de conformidad con las definiciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-.

Dentro de los elegidos como beneficiarios, el Manual para aprobación y adjudicación de los PIDAR, no especifica acciones afirmativas frente a la población de economía campesina, familiar y comunitaria.

Así mismo, se especifica que en su componente técnico se debe vincular el proyecto con las apuestas productivas de la región y los instrumentos de planeación territorial.

Por su parte, en el PAAP³⁵ se establece dentro de sus gastos elegibles categorías que podrían incluir la infraestructura de acopio tales como: capital fijo o comercialización³⁶, y teniendo en cuenta que, para efectos de la financiación propuesta por el programa, podrá considerarse la totalidad de los diferentes factores productivos requeridos para consolidar la alianza, se puede inferir que si es posible la financiación de la infraestructura de acopio.

Respecto a la población objetivo, ésta se acerca a la caracterización definida como economía campesina, familiar y comunitaria en los lineamientos adoptados en la Resolución 464 de 2017, al tener como criterios de selección de sus beneficiarios entre otros, su vinculación al sector agropecuario por mínimo tres años, contar con una actividad agropecuaria con tamaño inferior a dos UAF, originar mínimo el 75% de sus ingresos familiares de su desempeño en actividades vinculadas con el sector agropecuario. Establece taxativamente que los medianos productores podrían ser partícipes de las alianzas apoyadas, pero los gastos en que incurran deberán ser asumidos por ellos, por lo que no serían beneficiarios directos del incentivo otorgado por el MADR.

Finalmente, en los términos de referencia de la última convocatoria del PAAP³⁷ se define como uno de sus ejes orientadores para la selección de perfiles de alianzas, el hecho que éstas se desarrollen (en el 70%) en municipios priorizados como de posconflicto.

³⁵ Resolución 49 de 2016. Por la cual se adopta el Manual Operativo del Proyecto Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. MADR, 2016.

³⁶ Reafirmado en el Decreto 1071 de 2015 en su Título 4 "Asignación integral de asistencia e incentivos directos para apoyar subproyectos productivos sostenibles, en desarrollo del proyecto Alianzas Productivas para la Paz", particularmente en su artículo 2.14.4.4. que trata de las inversiones financiables con el incentivo otorgado por el MADR.

³⁷ Apertura del registro de perfiles de alianzas 2016 – 2018. MADR, 2016.

El segundo criterio a evaluar se refiere a si existe institucionalidad que garantice el acceso a medios de producción que permitan agregar valor para los beneficiarios de acceso a tierras. En este sentido, en el reglamento de los PIDAR se establece dentro de los activos productivos a financiar, el *“mejoramiento, adecuación y o construcción de infraestructura física, logística...”*, así como el *“fortalecimiento del sector primario referido a post cosecha; fortalecimiento del sector secundario, referido a la construcción y adecuación de plantas y equipos de transformación, bodegas de post cosecha”*

Otra posible fuente de financiamiento se encuentra en el PAAP, que como se explicó en el anterior criterio, incluye en los posibles gastos elegibles³⁸, capital fijo y comercialización, los cuales y de conformidad con los objetivos de este programa, particularmente el de acceder a los mercados a través del apoyo a los productores en los faltantes que consoliden la alianza respectiva, podría posibilitar la financiación de infraestructura para agregar valor a la producción agropecuaria de los pequeños productores.

En conclusión, en los programas de la política sectorial se encuentra la posibilidad de acceder a incentivos para la construcción de centros de acopio e incluso otra clase de infraestructura, como la que agregue valor a la producción, sin embargo, no es clara una priorización positiva hacia los productores de la economía campesina, familiar y comunitaria y no existe referencia normativa alguna que priorice a los beneficiarios de programas de acceso y formalización de tierras.

Criterio 2. Gestión

Respecto a los avances en la construcción y/o adquisición de centros de acopio y medios de producción que permitan a los beneficiarios de acceso a tierras agregar valor a sus productos agrícolas, lo primero que hay que manifestar es que al no existir una normativa o estrategia que vincule a los beneficiarios de programas de acceso o formalización de tierras con el resto de la oferta de política pública, no es posible identificar si alguno de ellos hace parte de proyectos de infraestructura de almacenamiento.

Sin embargo, al tener en cuenta la población beneficiaria en general de los programas analizados en esta auditoría, se encuentra lo siguiente:

- De los 364 proyectos de PAAP vigencia 2016-2018, 7 de ellos apoyan centros de acopio (ninguno en municipios PDET), 5 en relación con su administración eficiente y solo 2 mediante la financiación de su construcción o dotación. El

³⁸ Decreto número 1071 de 2015.

valor del incentivo de estos últimos es de \$518 millones que representan el 0,4% del recurso total aportado por el MADR en las alianzas de la convocatoria mencionada.

- Revisados los 189 proyectos PIDAR de las vigencias 2017-2018, 5 hacen referencia a la dotación o construcción de centros o infraestructura de acopio (4 en municipios PDET). El valor del aporte de la ADR es de \$2.454 millones que representan el 1,3% del recurso total aportado por la agencia en la totalidad de los PIDAR cofinanciados.

Dada la importancia de la infraestructura para el acopio de los productos agropecuarios, particularmente para los pequeños productores, como mecanismo de regulación de precios, así como para mejorar la escala una vez se enfrentan a los mercados, se considera mínima la gestión en este sentido.

Criterio 3. Coordinación Institucional

Respecto a la existencia de estrategias de armonización y articulación institucional entre los PATR y los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural PIDAR, en relación con la construcción y rehabilitación de infraestructura productiva, se evidencia que no existe una relación clara entre las iniciativas incluidas en los PATR y la oferta de política pública sectorial, que permita garantizar sinergias institucionales y, de esta manera, eficiencia en la inversión de los recursos del estado en estas regiones. Lo anterior se complementa con lo manifestado en los hallazgos 2.5.2 y 2.4.2 de esta auditoría.

Por otra parte, no es posible evidenciar la existencia de estrategias de articulación entre la ADR y los programas de Alianzas productivas y Capacidades productivas del MADR en relación con la construcción y rehabilitación de infraestructura productiva, ni intercambio de lecciones aprendidas entre los diferentes programas ejecutados por el MADR y el resto de entidades sectoriales (Ver hallazgo 2.2.6).

Adecuación de Tierras

Criterio 1. Institucionalidad

- **Plan Nacional de Riego y Drenaje para la ECFC**

En el tercer componente sobre Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, el AF estableció, como compromiso del Gobierno Nacional, promover la creación e

implementación del Plan Nacional de Riego y Drenaje para la ECFC³⁹. Así mismo, el CONPES 3932 de 2018 por medio del cual se formalizó el Plan Marco de Implementación determinó que el MADR sería el responsable del diseño de 5 de los 16 planes nacionales, específicamente de aquellos que guardan relación con el sector agropecuario.

Respecto a los avances en la formulación del Plan Nacional de Riego y Drenaje para la ECFC, en visita fiscal se hizo referencia a la convocatoria de una mesa técnica liderada por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con la Agencia de Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Adecuación de Tierras y el Grupo de Construcción de Paz, la UPRA, el DNP, la ART y el grupo de posconflicto de la Presidencia de la República, quienes elaboraron una versión preliminar del plan, entregada en julio de 2018⁴⁰ al MADR para la construcción y aprobación del documento final.

En la revisión y evaluación de la versión del plan entregada a la CGR, en respuesta al oficio 2019EE0035914, se evidenció que la aprobación y posterior implementación del plan está sujeta a dos escenarios que se encuentran condicionados principalmente por el tema presupuestal, y que reflejan una disyuntiva para el gobierno. El primero, está relacionado con el desarrollo de acciones que buscan, en un periodo de quince años, cumplir la meta de adecuar 736.154 hectáreas y para lo cual se estimó un costo de \$17,5 billones a precios de 2017; por otro lado, el segundo escenario se ajusta a los techos presupuestales del sector, lo que equivale a \$1.2 billones, con una reducción del 88% en la meta de hectáreas adecuadas, la cual quedaría en 88.098 para 2031.

Una segunda observación está relacionada con incongruencias en el proceso de planeación. El documento presenta nueve problemáticas en la prestación del servicio de adecuación de tierras relacionadas con: la precaria información, inexistencia de una metodología de priorización de áreas potenciales para nuevos distritos, carencias de caracterización territorial para estructurar nuevos proyectos, baja inversión pública y privada, incertidumbre en los flujos de inversión para los distritos, problemas de funcionamiento de los distritos de primera generación, proyectos de importancia estratégica sin medidas para su puesta en marcha, inexistencia de un portafolio de proyectos y la debilidad en el proceso de administración, operación y conservación de distritos.

³⁹ Previsto en el AF dentro de los mecanismos de implementación (punto 6). Este instrumento de política construido por el Gobierno Nacional y aprobado por la CSIVL, debería contener las recomendaciones de política, medidas, objetivos, metas, indicadores, fuentes de financiación, prioridades e instituciones responsables para la implementación del acuerdo.

⁴⁰ Cuatro versiones preliminares de planes nacionales entregados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por parte de la ADR, mediante oficio 20183000051492 con fecha del 19 de julio de 2018.

Se define como objetivo general reducir la pobreza mediante la provisión del servicio priorizando la intervención en zonas ECFC y luego, se presentan seis objetivos orientados a la promoción y aplicación de acciones como soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje según las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades; recuperación de la infraestructura de riego; acompañamiento a las asociaciones de usuarios en el diseño, formulación, administración, mantenimiento y sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos de adecuación de tierras; promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua; y preparación para mitigar los riesgos del cambio climático.

, no se observa relación entre el diagnóstico, los objetivos del plan y los lineamientos de política del CONPES 3926 de 2018. Además, no se toman en cuenta las recomendaciones realizadas por la MTC. Por otra parte, las estrategias y acciones no están desarrolladas de forma que haya claridad sobre los productos esperados.

Esta versión preliminar propone cinco criterios de priorización bajo los cuales se ejecutará el plan: i) grado de desarrollo de los entes territoriales donde se implementará el proyecto, ii) proporción de pequeños productores y sistemas de ECFC del proyecto, iii) esfuerzo financiero de aportes de privados, entes territoriales y del Sistema General de Regalías, iv) proyectos que formen parte de los PDET y, v) localización de los proyectos en zonas con condiciones territoriales y técnicas apropiadas para este tipo de infraestructura, tales como necesidades de regulación hídrica, baja disponibilidad del agua y facilidad de acceso a centros de comercialización, entre otros.

Frente a esto se generan alertas por dos razones, la primera porque esta priorización va en contravía de las disposiciones del AF, numeral 1.2.2 que establece prioridad para las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco del AF. Además, fijó cuatro criterios para la definición de las zonas a priorizar: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. La segunda alerta se relaciona con la incompatibilidad entre los criterios definidos en la versión preliminar del plan y los criterios señalados por el AF, lo que en últimas puede desencadenar en barreras de acceso para los proyectos ADT y posteriormente en el incumplimiento de las metas.

En conclusión, de acuerdo con los tiempos definidos por el Plan Marco de Implementación, el Plan Nacional de Riego y Drenaje debió ser aprobado a más tardar en diciembre de 2018 y seis meses después de cumplido el plazo, aún se encuentra en formulación y a la espera de sincronizarse con las metas y propósitos del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*”. Adicionalmente, el documento no aborda el tema de la economía campesina, familiar y comunitaria y presenta inconsistencias en su estructuración.

- **Programa de fortalecimiento y acompañamiento para asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras PFA-ASODAT**

La Política de Adecuación de Tierras⁴¹ propuso cuatro objetivos específicos para garantizar el fortalecimiento de las asociaciones de usuarios de distritos, i) fortalecer las capacidades de Administración, Operación y Conservación de las asociaciones de usuarios, ii) mejorar las capacidades organizacionales de las asociaciones, iii) lograr el desarrollo integral de las apuestas productivas que se adelanten en los DAT y, iv) asegurar el uso eficiente del recurso hídrico y adaptación al cambio climático en los DAT.

Respecto al balance sobre los avances en la planificación y formulación del programa de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a las asociaciones de usuarios orientados a asegurar una prestación óptima del servicio ADT por medio del fortalecimiento de capacidades para la Administración, Operación y Conservación -AOC- de distritos, la Agencia de Desarrollo Rural a través de la Dirección de Adecuación de tierras, se encuentra elaborando el “*Programa de Fortalecimiento y acompañamiento para asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras PFA-ASODAT*”.

El programa se está construyendo con base en los lineamientos descritos en el CONPES y tiene por objetivo general asegurar una prestación óptima del servicio público por parte de las asociaciones de usuarios de distritos, y está orientado a atender las asociaciones constituidas para la AOC de los DAT. A la fecha de la auditoría, como se presenta en el hallazgo 2.3.5 no existen avances en las metodologías de las acciones de capacitación y asistencia técnica. Adicionalmente, se presenta una estimación de costos del programa por un valor de \$3.213.121.004, soportada en información incompleta y desactualizada sobre el número de asociaciones beneficiarias de distritos y el estado de las mismas, lo que se considera inoportuno desde el principio de planeación.

⁴¹ CONPES 3926 de 2018

En conclusión, la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, no ha avanzado en la formulación del programa para brindar apoyo y fortalecimiento a las asociaciones de usuarios de distritos y, adicionalmente, no ha realizado una evaluación de las dificultades que tienen las asociaciones para asumir y cumplir con las labores de administración, operación y conservación de los distritos de los que son beneficiarios. Así, no se emprenden acciones orientadas a mitigar las deficiencias en términos de falta de capacidad, preparación y respuesta de las asociaciones ante los eventuales riesgos que afectan el estado físico de las obras, la productividad agropecuaria y su sostenibilidad.

- **Proyecto Multipropósito Río Ranchería.**

Respecto a la finalización del proyecto estratégico Multipropósito Río Ranchería (ubicado en región PDET), tal como se evidencia en el hallazgo 2.3.6, las acciones de la ADR se han limitado al proceso de administración, operación y mantenimiento de la primera fase. Actualmente no se cuenta con recursos para dar inicio a la fase final del proyecto y no se han propuesto fuentes de financiamiento alternativas. Lo anterior implica que no exista claridad sobre la terminación del proyecto y, en consecuencia, la ADR, incurre en gastos para el mantenimiento de una infraestructura que no está cumpliendo con su objetivo de brindar riego para los productores agropecuarios de la región.

- **Sistema de información**

En el diagnóstico sobre la Política de Adecuación de Tierras 2018 – 2038 se afirma que la información disponible de distritos de adecuación de tierras en el país es precaria, lo que dificulta el proceso de planificación de los proyectos y de sus respectivas inversiones. Por tal motivo, la línea de acción *1.3. Implementación del Sistema de Información de Adecuación de Tierras* fijó como compromiso de la ADR, diseñar, implementar y administrar el Sistema de información de ADT. Este sistema deberá tener interoperabilidad con otros sistemas de información como los del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), entre otros.

Respecto al análisis de los avances en el diseño y puesta en marcha del Sistema de información por parte de la ADR, quedó consignado en acta de visita fiscal realizada por el equipo auditor el 2 de abril de 2019, que la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR ha comenzado la migración de la información de los distritos, que se encuentra a disposición de la entidad en bases de datos en

formato Excel, al Aplicativo “Gestión de la Información del Portafolio de Adecuación de Tierras”⁴².

Por otra parte, en el informe de gestión de 2018, la ADR afirmó que se implementó un proceso para la construcción de un aplicativo web con una base de datos relacional para gestionar la información del inventario de distritos, asociaciones e inversiones. El sistema permitiría modificaciones, en tiempo real, a la información y consultas web, pero según la propia Agencia, “*queda pendiente un módulo de expedición de certificaciones de existencia y representación legal*”⁴³.

En la revisión de los soportes entregados al equipo auditor, se observa que la ADR no tomó en cuenta algunos de los lineamientos del CONPES 3926 de 2018 para el diseño y construcción del aplicativo. Por ejemplo, no se evidencia que la ADR incorpore la estrategia de interactuar, a través del aplicativo, con otras fuentes de información como el SIPRA, que contiene áreas potenciales para la ADT, o el Sistema de Información Ambiental en Colombia -SIAC-. Tampoco se prevé el diseño de un módulo que permita operar como banco de proyectos de ADT, tal como lo recomienda el citado documento CONPES.

Finalmente, no se observa un proceso de planeación estratégica del sistema, de manera que su apresurada construcción y puesta en marcha, ha implicado que el desarrollo del aplicativo actualmente sólo sirva como repositorio y concentración de información incompleta y desactualizada, que a largo plazo no permitirá cumplir el objetivo de servir de base para la toma de decisiones en materia de adecuación de tierras y para la formulación de nuevos proyectos.

- **Ampliación de la cobertura**

La línea de acción 3.6. del CONPES 3926 de 2018, estableció que para la ampliación de la cobertura del servicio de ADT en el país, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de la UPRA y la ADR, definiría y priorizaría un plan basado en la focalización y priorización de áreas potenciales para el desarrollo de proyectos de optimización de distritos existentes, así como de nueva infraestructura para la AT. De esta manera se espera estructurar, ejecutar y poner en funcionamiento nuevos distritos de ADT, así como apoyar el establecimiento de sistemas de riego completo a nivel predial en áreas priorizadas donde no se construya nueva infraestructura de ADT. Por lo anterior, la UPRA deberá generar insumos y herramientas para planificar el desarrollo de nuevos proyectos de ADT de mediana y gran escala, mientras que la ADR identificará las

⁴² Disponible a través de la dirección web <http://www.centir.adr.gov.co:8084/>.

⁴³ Agencia de Desarrollo Rural. (2018). Informe de Gestión.

características y requerimientos de las regiones donde la infraestructura de pequeña escala sea necesaria para el manejo integral del recurso hídrico y los suelos.

Respecto a los compromisos anteriormente mencionados, la UPRA ha cumplido parcialmente con su responsabilidad. A la fecha (junio 2019) no se evidencian nuevas herramientas relacionadas con la orientación hacia la planeación de infraestructura ADT diferentes a las ya existentes como las Guías para formulación de estudios de pre inversión en proyectos de adecuación de tierras. No obstante, mediante visita fiscal se constató que la UPRA ha brindado información y acompañamiento técnico al MADR en la formulación del Plan de Riego y Drenaje a mediano plazo.

- **Instrumentos técnicos de planificación de ordenamiento territorial vinculados a proyectos de adecuación de tierras**

El CONPES 3926 identificó que los problemas de descoordinación interinstitucional en el desarrollo de proyectos y gestión de los distritos existentes, se deben principalmente a tres causas: i) retrasos en los trámites ambientales, sociales y prediales que deben cumplirse de manera previa a la fase de ejecución de los proyectos, así como aspectos relacionados con el uso del suelo con diferentes sectores administrativos; (ii) la falta de incorporación de los distritos de ADT en los planes de ordenamiento territorial⁴⁴, y (iii) la desarticulación de los distritos con los ejercicios de planeación ambiental y gestión eficiente del agua y los suelos.

De conformidad con lo anterior, la línea de acción 2.2, fijó como responsabilidad de la UPRA expedir en 2019 instrumentos técnicos de planificación que orienten a las entidades territoriales en cómo vincular el proceso de ADT en el componente rural de los POT. Por medio de este, se busca guiar a las entidades territoriales en cómo adoptar los estudios generados en la estructuración de los proyectos de ADT dentro de sus POT.

De la evaluación de las acciones por parte de la UPRA para el cumplimiento de este compromiso, se encontró que fue desarrollado y publicado el documento guía titulado *“Contenido del componente rural de los POT: elementos para su comprensión e insumos para su formulación”* por medio del cual se brinda orientación sobre los procesos de planificación territorial en ámbitos municipales, metropolitanos y departamentales, basándose en los postulados de la Constitución

⁴⁴ Haciendo referencia a los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), definidos en la Ley 388 de 1997.

Política de Colombia, la Ley 388 de 1997⁴⁵, la Ley 1454 de 2011⁴⁶ y la Ley 1625 de 2013⁴⁷. No obstante, este documento técnico se limita a brindar recomendaciones y explicaciones basados en el marco normativo y no se evidencia un énfasis en la importancia de la vinculación del proceso ADT ni ofrece indicaciones más precisas sobre cómo hacerlo.

Criterio 2. Gestión

• Ampliación de la cobertura

Respecto a la ampliación de la cobertura y la gestión de la ADR para identificar características y requerimientos de las regiones donde la infraestructura de pequeña escala sea necesaria para el manejo integral de recurso hídrico y los suelos, se encontró en visita fiscal realizada a los Montes de María, que la participación de las comunidades y las autoridades locales en la formulación de los PIDAR⁴⁸ es muy reducida y la formulación de los mismos se fragmenta a raíz de la selección de sus líneas de cofinanciación. De acuerdo con los lineamientos de la Política Nacional de Adecuación de Tierras, dicha labor debería realizarse considerando lo definido en los planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial formulados concertadamente con las regiones y sus actores.

Según la UPRA⁴⁹ existen en el país 18.456.158 has con potencial para la adecuación de tierras, de las cuales se han intervenido 1.137.238 has (6,2%); 363.888 con recursos del presupuesto nacional (32%). En este sentido, existe un alto déficit de cobertura en el servicio de adecuación de tierras y no se evidencian avances para superarlo. Vale la pena resaltar la importancia que el riego y drenaje aportaría a la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente para la ECFC

• Diagnóstico, rehabilitación, diseño y construcción de sistemas de riego y drenaje para la ECFC

Sobre la evaluación de las acciones para avanzar en el diagnóstico, rehabilitación, diseño y construcción de sistemas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar, y comunitaria, la ADR afirmó en su informe de gestión⁵⁰ que

⁴⁵ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁴⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

⁴⁷ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

⁴⁸ De 189 PIDAR cofinanciados por la ADR en las vigencias 2016, 2017 y 2018, tan solo uno es relacionado directamente con el mejoramiento de la infraestructura de riego por un valor del valor cofinanciado por la ADR de \$2.948.347.650 y otro que, en sus actividades, contempla la construcción de reservorios de agua.

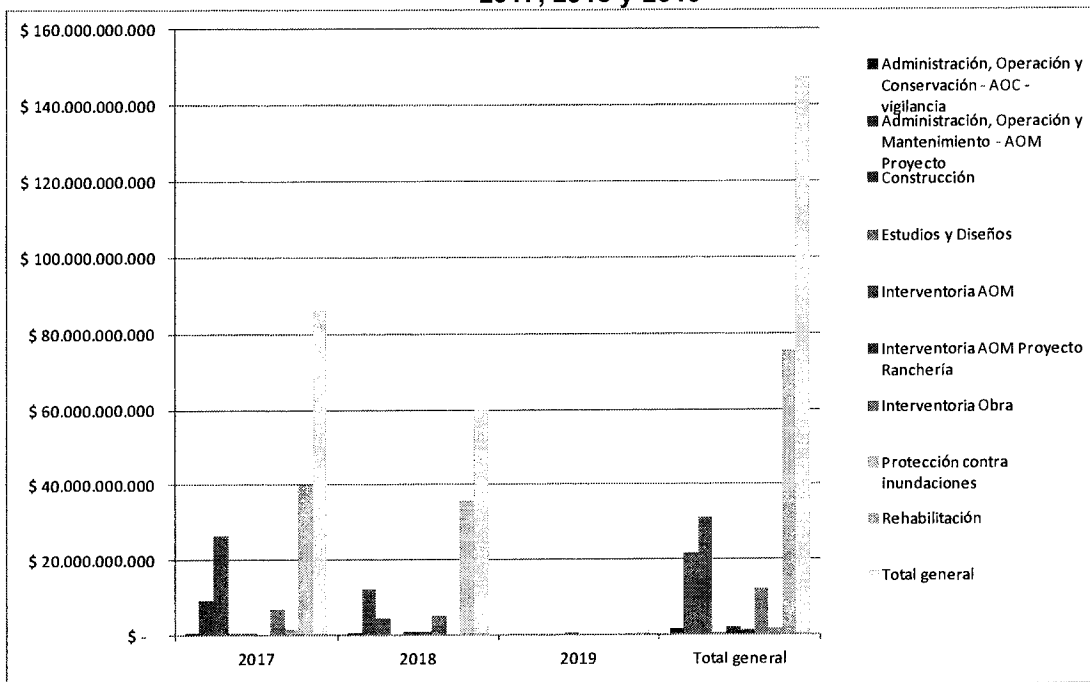
⁴⁹ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (Sipra).

⁵⁰ Agencia de Desarrollo Rural (2018) Informe de gestión.

durante la vigencia 2018, realizó estudios de factibilidad y diseños para la construcción de distritos de pequeña escala, a través de los convenios 1046 y 1090 de 2015, el contrato 886 de 2015; convenio No. 784 de 2017, convenio 862 de 2015 y finalmente el contrato 225 de 2016.

Por otro lado, para la construcción, rehabilitación y complementación de distritos de riego, el mismo informe especifica que se financió la rehabilitación y complementación parcial de 28 distritos en propiedad del Estado (14 de pequeña, 3 de mediana y 11 de gran escala), con una inversión total de \$40.271 millones con recursos, por medio de los contratos de obra e interventoría Nos. 547 y 550 de 2018, de los convenios 769 de 2017 y 517 de 2018, y de los contratos de obra 939 de 2014 y 938 de 2014.

Gráfico 3. Recursos invertidos por la ADR en adecuación de tierras en Colombia, vigencias 2017, 2018 y 2019



Por último, según las bases de datos suministradas por la ADR, en las vigencias 2017, 2018 y 2019 se ejecutaron recursos para adecuación de tierras en Colombia hasta por \$147.308.561.307, de los cuales el mayor porcentaje se destinó para el tipo de intervención denominada “Rehabilitación” que representa un 51,3%, mientras que en la construcción de nuevos distritos se invirtieron \$31.253.884.618 en dos de ellos. El primero, de mediana escala, en Tesalia- Paicol, Huila⁵¹ y el segundo de pequeña escala en las veredas Bura, Movacon y Tobachi en el

⁵¹ En este distrito se han invertido en total en “Construcción” el valor de \$114.353.072.984

municipio de Sativasur, Boyacá. En estudios y diseños tan solo se destinaron \$699.767.589 para el proyecto de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala San Isidro.

Criterio 3. Articulación institucional

- **Instrumentos técnicos de planificación de ordenamiento territorial vinculados a proyectos de adecuación de tierras**

En relación con los instrumentos técnicos de planificación del ordenamiento territorial vinculados a proyectos de adecuación de tierras, el documento técnico titulado “*Contenido del componente rural de los POT: elementos para su comprensión e insumos para su formulación*” al tratarse de un compilado normativo referente al ordenamiento territorial, no tuvo en cuenta para su incorporación el ejercicio de la zonificación general de tierras con fines de irrigación, realizada y ajustada por la UPRA en 2017, adicionalmente, no se hace referencia a las zonas PDET ni se generan recomendaciones para la inclusión de las iniciativas obtenidas por la ART a través de la firma de los PATR, por lo que no se realizan especificaciones o recomendaciones especiales orientadas a las particularidades de estos territorios. Finalmente, al no ser una metodología sino un documento guía, este instrumento no fue concertado ni validado por el MADR, el Min.Ambiente, la ADR o el DNP.

- **Ampliación de la cobertura**

Respecto a la articulación entre el MADR, la ART, la UPRA y la ADR, para estructurar, ejecutar y poner en funcionamiento nuevos distritos de ADT y el establecimiento de sistemas de riego completo a nivel predial, quedó consignado en acta de visita fiscal del 2 de abril de 2019 a la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, que el MADR está liderando el desarrollo de un Plan de Riego y Drenaje paralelo al Plan Nacional contemplado en el AF, el cual se está formulando con base en la información secundaria a disposición de la ADR y tendrá una duración de 8 años. En su construcción, hasta el momento, han participado la UPRA y la ADR.

De los soportes entregados a la CGR con motivo de esta auditoría de cumplimiento, se observa la elaboración de 15 fichas técnicas con proyectos ubicados en los departamentos de Antioquia, Huila, Córdoba, Casanare, Norte de Santander y Tolima. Revisados estos documentos, se evidencia el estado desactualizado de la información, producto de que los expedientes digitales de los proyectos no cuentan en ocasiones con los anexos completos o la calidad de los documentos no permite la lectura de los datos. Adicionalmente se observa que la gran mayoría de las fichas técnicas no presentan la información técnica completa,

a causa de la desactualización o carencia de diseños o estudios de factibilidad, inexistencia de patrones de costos y desinformación sobre el valor de inversiones agrícolas.

En conclusión, la información enviada desde la ADR al MADR sobre el estado de estos proyectos no puede prestar gran utilidad al proceso de planeación del Plan, debido al estado y calidad de la información. Adicionalmente, la ubicación de estos proyectos no coincide con los territorios priorizados por el AF en las denominadas zonas PDET lo que, sumado a la ausencia de la ART en la elaboración de este plan, ocasiona que la oferta institucional se esté desviando y omita los lineamientos contenidos por la normatividad desarrollada para la implementación del AF, como el decreto 893 de 2017, la Resolución 464 de 2017 y el CONPES 3926 de 2018 o Política Nacional de Adecuación de Tierras.

Pilar: Producción Agropecuaria y Economía Solidaria

Asociatividad

Criterio 1. Institucionalidad

Respecto a la formulación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, se evidencia que existe un documento ya elaborado por la Unidad administrativa especial de organizaciones solidarias, con fecha abril de 2019, pero que a la fecha de este informe aún se encuentra en “*aprobación*”⁵²

El documento cuenta con el respectivo marco conceptual, normativo, diagnóstico del sector, propósito, visión, misión y objetivos, lineamientos generales, ámbitos para el fomento, alcance, mecanismos, estrategias, modelo de gestión y ruta de implementación.

Adicionalmente, resalta la importancia de las organizaciones solidarias para la transformación estructural de la ruralidad, particularmente en aspectos como el empoderamiento comunitario, el fortalecimiento socio empresarial, el bienestar de la familia, la generación de ingresos, el acceso a los mercados y la incidencia política, entre otros.

Respecto a las problemáticas que enfrenta la asociatividad rural retoma los señalados por el DNP⁵³ de los cuales se destacan la descoordinación

⁵² Versión disponible en: <http://sitios.orgsolidarias.gov.co/PAZ/doc/PLANFES.pdf>, consultada el 11 de junio de 2019.

⁵³ Lineamientos de política pública para la asociatividad rural en Colombia: “Rutas Para La Asociatividad Rural”. DNP, SF. Versión disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Rutas-para-la-asociatividad-rural-en-Colombia.aspx>, consultada el 12 de junio de 2019.

interinstitucional en la oferta pública, debilidades en la normativa para la constitución y formalización, así como en la comercialización y acceso a mercados y en la oferta y acceso a servicio que potencialicen el capital humano.

En su diagnóstico indica que, de las 69.789 organizaciones solidarias renovadas, tan solo 2.342 son asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales. Esta debilidad se confirma con los resultados del tercer censo nacional agropecuario, donde el 73,7% de los productores residentes en el área rural dispersa censada manifestaron no pertenecer a ninguna asociación, el 11,9% pertenece a organizaciones comunitarias como consejos comunitarios, asociaciones u organizaciones étnicas, de mujeres, de ancianos o de jóvenes, y solo el 1,2% de los productores residentes declaran pertenecer a gremios⁵⁴.

Este plan debe articularse con otros planes establecidos en el AF, tales como el Plan Nacional de riego y drenaje, el Plan nacional para la promoción de la comercialización, el Plan nacional de asistencia técnica y el plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos, lo cual tiene particular coherencia dada la multidimensionalidad que requiere la asociatividad para aportar al desarrollo rural. Desafortunadamente ninguno de estos documentos ha sido aprobado por el MADR como se dejó evidenciado en el hallazgo No 2.1.1.

Por otra parte, el documento plantea estrategias para las que no hay claridad sobre las entidades que desarrollaran sus acciones, dado que en ocasiones éstas no están vinculadas a su misión. Así mismo, no es clara la articulación de tales estrategias y acciones con las políticas y programas misionales del MADR o de las entidades adscritas, que contienen el componente de *fortalecimiento de la asociatividad*.

Plantea 3 escenarios de ejecución del Plan con un rango bastante grande en las metas propuestas entre ellos, pasando en el escenario 1 de la atención en 675 municipios, 310 en el escenario 2 y finalmente tan solo 15 en el escenario 3, con la respectiva diferencia en el número de beneficiarios: 352.350, 161.820 y 7.830, respectivamente. El presupuesto estimado en millones de pesos a pesos constantes de 2016 para los tres escenarios es de \$782.526, \$359.864 y \$18.262, el cual no incluye lo relativo al fortalecimiento productivo, comercial y su correspondiente financiamiento.

Pese a que la construcción del documento es un avance, aún no ha sido posible iniciar su implementación al no ser oficializado por el Gobierno nacional. Dada la

⁵⁴ Censo Nacional Agropecuario Tomo 2 Resultados. DANE, 2016. Versión disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>, consultada el 12 de junio de 2019.

trascendencia de la asociatividad en el desarrollo de la economía campesina, familiar y comunitaria y la interacción con otras medidas como la asistencia técnica, adecuación de tierras, comercialización y generación de ingresos, entre las más relevantes, la ejecución de las estrategias y acciones que promuevan la organización de la población, es prioritaria para cumplir con lo estipulado en el AF.

Adicionalmente, dos programas del MADR (PAAP y Capacidades Empresariales), las acciones de la ADR a través de su Dirección de Participación y asociatividad y los PIDAR contienen instrumentos institucionales para la creación, apoyo, fortalecimiento y financiamiento de las organizaciones solidarias rurales, así como para el fortalecimiento de gestión de proyectos solidarios, que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa, en especial de las mujeres rurales.

El PAAP, es proyecto diseñado para apoyar asociaciones de productores a través de inversiones productivas, por lo que entre sus componentes se encuentra el fortalecimiento socioempresarial de las asociaciones. Se definen corresponsabilidades por parte de las organizaciones, incluida la cofinanciación de los proyectos, estructuración y seguimiento en la ejecución de los mismos y la suscripción y cumplimiento de un acuerdo con el aliado comercial seleccionado.

Se destaca la creación de un Fondo rotatorio como reembolso de parte del incentivo otorgado por el MADR, donde se debe definir un manual para el uso adecuado de estos recursos por parte de los asociados beneficiarios. Así mismo, la formación de un “*gerente aprendiz*” fortaleciendo capacidades mínimas en la resolución de problemas técnicos, rendición de cuentas, registros contables, administración del fondo rotatorio, entre otros.

Se espera como resultado de estas estrategias la consolidación y autonomía de las organizaciones, con un sentido empresarial y vinculación clara de sus proyectos productivos al mercado.

A su vez el MADR define dentro del objetivo de su programa “*Construyendo capacidades empresariales rurales, confianza y oportunidad -CCERCO-*”, el incremento del capital social por medio del mejoramiento de los conocimientos y habilidades de los integrantes de grupos formales o no formales, fortaleciendo su base organizativa. Como efecto directo se espera que estas organizaciones tengan mayor capacidad para acceder a servicios de apoyo públicos y privados, de negociación para acceder al mercado y mejor gestión empresarial.

La población objetivo está definida por familias rurales en extrema pobreza que pertenezcan a grupos legalmente constituidos o en proceso de formalización y que la ejecución de los recursos otorgados se realice de manera colectiva. Dentro del

incentivo otorgado para la implementación de los emprendimientos, se incluye la capacitación en educación financiera

Por último, la ADR incorpora en su línea de cofinanciación de asistencia técnica directa rural, la promoción de las formas organizativas de los productores rurales. Respecto al componente socio organizativo de los PIDAR, no contempla claramente la inclusión de actividades que contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones y limita el acceso a organizaciones formalizadas.

En conclusión, existen instrumentos en la política sectorial que apoyan la conformación y fortalecimiento de las organizaciones de productores, pero los mismos están desarticulados entre sí. Además, no se definen metodologías para su caracterización y no es claro el liderazgo de la ADR en la implementación de los lineamientos establecidos en la Resolución 464 de 2017.

Criterio 2. Gestión

El MADR en sus proyectos de PAAP y CCERCO incluye actividades relacionadas con el fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores, lo cual implica jornadas de sensibilización en asociatividad, formación y empresarialidad solidaria, el apoyo a la creación de organizaciones solidarias (incluido aporte de recursos) y el fomento y promoción de la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores así como con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado.

Para la convocatoria 2016 – 2018, el PAAP vinculó 364 iniciativas con igual número de organizaciones, que totalizan 20.288 productores, los cuales de conformidad con el Manual de PAAP, deben ser capacitados en estrategias, empresarización, aspectos financieros, a través de talleres, giras y cursos.

Se destaca la iniciativa de conformación en cada organización participante, de un fondo rotatorio para beneficio de los asociados. El objetivo de este programa está directamente relacionado con la búsqueda de alianzas que permitan un mejor acceso a los mercados, tanto por la mejora en la escala como en la calidad de la producción.

Tabla 4

Proyectos Alianzas Productivas Convocatoria 2016 - 2018 Regiones PDET (MADR)						
REGION PDET	Total Valor de las alianzas (\$ millones)	Total Valor IM de las alianzas (\$ millones)	Recursos Ejecutados En Pagos (\$ Millones)	% Ejecutado del Presupuesto Alianza	No. Beneficiarios aprobados Alianzas	No de Alianzas
ALTO PATIA - NORTE DEL CAUCA	\$ 10.828,9	\$ 3.486,8	\$ 1.768,8	16,3%	520	8
ARAUCA	\$ 6.540,8	\$ 1.736,4	\$ 640,3	9,8%	249	6
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	\$ 1.965,1	\$ 496,7	\$ 382,9	19,5%	71	2
CATATUMBO	\$ 5.624,6	\$ 1.920,0	\$ 485,4	8,6%	317	5
CHOCÓ	\$ 4.235,9	\$ 1.636,2	\$ 1.005,6	23,7%	314	4
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	\$ 22.228,1	\$ 6.283,8	\$ 2.137,1	9,6%	915	16
MACARENA - GUAVIARE	\$ 25.485,2	\$ 5.443,3	\$ 1.702,6	6,7%	811	17
MONTES DE MARIA	\$ 38.196,0	\$ 10.280,1	\$ 3.823,8	10,0%	1.476	25
PACIFICO MEDIO	\$ 3.974,2	\$ 833,5	\$ 106,3	2,7%	124	2
PACIFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	\$ 2.630,1	\$ 811,5	\$ 237,8	9,0%	147	1
PUTUMAVO	\$ 27.650,8	\$ 7.120,8	\$ 2.416,8	8,7%	1.187	21
SIERRA NEVADA-PERIJÁ	\$ 41.249,9	\$ 10.498,5	\$ 1.752,8	4,2%	1.548	24
SUR DE BOLIVAR	\$ 19.321,6	\$ 4.757,5	\$ 1.099,0	5,7%	682	9
SUR DE CÓRDOBA	\$ 10.115,9	\$ 3.108,2	\$ 1.756,3	17,4%	473	11
SUR DEL TOLIMA	\$ 20.323,7	\$ 5.067,0	\$ 1.955,1	9,6%	743	14
URABÁ ANTIOQUEÑO	\$ 6.082,6	\$ 1.116,7	\$ 368,5	6,1%	173	4
Total PDET	\$ 246.453,4	\$ 64.596,9	\$ 21.639,2	8,8%	9.750	169
NO PDET	\$ 240.193,2	\$ 68.896,9	\$ 21.610,7	9,0%	10.538	195
Total general	\$ 486.646,6	\$ 133.493,8	\$ 43.249,9	8,9%	20.288	364
PDET/Total	50,6%	48,4%	50,0%		48,1%	46,4%
PDET MONTES DE MARIA/PDET	15,5%	15,9%	17,7%		15,1%	14,8%
PDET MONTES DE MARIA/TOTAL	7,8%	7,7%	8,8%		7,3%	6,9%

Fuente: Base de datos MADR - Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, Cálculos CGR

Por su parte, el CCERCO incluye en sus actividades a los grupos formales o no formales relacionados con la identificación de oportunidades en el territorio para los emprendimientos rurales, la formalización de las organizaciones y capacitación en aspectos empresariales y asociativos. Para la vigencia 2017 las iniciativas apoyadas estaban relacionadas con proyectos ambientales. Para 2018 se retomó el proyecto en su integralidad. En ellos se encontraron inconsistencias evidenciadas en los hallazgos 2.3.7, 2.3.8 y 2.3.9.

Por su parte, la Dirección de Asociatividad y Participación de la ADR, líder en el tema del fortalecimiento de las organizaciones, ha avanzado muy poco debido a las evidencias registradas en los hallazgos 2.2.4 y 2.2.5.

Se puede afirmar que tanto el MADR como la ADR han desarrollado jornadas que propenden por el fomento de la asociatividad, buscando el incremento del capital humano y social de los beneficiarios de los programas de PAAP y CCERCO y, más modestamente, las organizaciones beneficiarias de los PIDAR.

En relación con la creación de empresas solidarias, se resalta que los programas evaluados a excepción de CCERCO, ofertan sus programas a organizaciones ya formalizadas, lo que podría ser una barrera de acceso de una parte importante de los pequeños productores.

Tabla 5
Proyectos Capacidades Empresariales 2018 PDET (MADR)

REGION PDET	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS ASOCIADOS EN EL GRUPO	TOTAL COFINANCIACION
ALTO PATIA -NORTE DEL CAUCA	498	\$ 1.720.000.000,00
ARAUCA	160	\$ 560.000.000,00
CHOCÓ	526	\$ 1.880.000.000,00
PACIFICO MEDIO	102	\$ 360.000.000,00
SIERRA NEVADA-PERIJÁ	485	\$ 1.560.000.000,00
URABÁ ANTIOQUEÑO	183	680.000.000
MONTES DE MARIA	340	960.000.000
PACIFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	345	1.240.000.000
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	549	1.760.000.000
SUR DE CÓRDOBA	313	920.000.000
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	483	1.600.000.000
PUTUMAVO	368	1.080.000.000
SUR DEL TOLIMA	688	\$ 2.240.000.000,00
Total PDET	5.040	\$ 16.560.000.000,00
NO PDET	1.090	\$ 3.680.000.000,00
Total general	6.130	20.240.000.000
PDET/Total	82,2%	81,8%
PDET Montes Maria/PDET	6,7%	5,8%
PDET Montes Maria/Total	5,5%	4,7%

Fuente: Bases de datos Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingreso MADR.
 Cálculos CGR

Finalmente, la búsqueda interacciones entre las organizaciones de productores y otros actores de las cadenas de valor, se resalta el esquema propuesto por el PAAP con inversiones del MADR hasta por \$133.494 millones, sin embargo, su implementación se observa demasiado lenta (9%).

Criterio 3. Coordinación Institucional

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias reportó para 2018 el fortalecimiento de 296 emprendimientos, de los cuales el 70,2% eran del sector agropecuario o agroindustrial⁵⁵.

⁵⁵ Informe de planeación táctica enero a diciembre de 2018. Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, diciembre de 2018.

Adicionalmente contó con un proyecto de inversión denominado “*Desarrollo Rural través de la promoción de la cultura solidaria para el mejoramiento de vida nacional*”, al cual le asignaron recursos por valor de \$745.447.036.

Por otra parte, en la bitácora para la construcción del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural 2017 – 2032, la Unidad manifiesta la articulación con el MADR en cuanto a la identificación de puntos de encuentro con los planes para la RRI a cargo de la cartera de agricultura, así como la socialización de las versiones del Plan con la ART y la ADR.

Teniendo en cuenta la especialidad de esta Unidad, el MADR y la ADR deberían concretar estrategias articuladas, en especial en la formulación e implementación de acciones para el fortalecimiento de la asociatividad de los productores rurales, retomando las lecciones aprendidas con los programas sectoriales y la experticia de la Unidad en la creación y consolidación de las organizaciones solidarias

Proyectos productivos Integrales

Criterio 1. Institucionalidad

El MADR en respuesta a la indagación de la CGR por la formulación del Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC, manifiesta que la versión del plan es preliminar, tal como se observa en el hallazgo 2.1.1. Dicho documento manifiesta que su enfoque está asociado al financiamiento y los riesgos agropecuarios, partiendo de la provisión de capital semilla y fondos autogestionados, la formación financiera, la cultura de pago y la entrega de herramientas para la incorporación de la población rural al sistema financiero formal y la gestión de riesgos.

Al momento de dar alcance al plan, se manifiesta que la provisión de capital semilla a beneficiarios de programas de acceso a la tierra y formalización, se limita a la implementación de los PIDAR por parte de la ADR, los cuales se realizan a través de formas organizativas. Esta condición puede convertirse en una limitante al acceso de aquellos productores que no han logrado organizarse de alguna manera; según el tercer Censo Nacional Agropecuario podría ser más del 73% de la población del sector, sumado a los escasos avances determinados en el hallazgo 2.2.4.

Adicionalmente se desconocen las intervenciones que en la actualidad se dan en el territorio para financiar iniciativas productivas individuales y colectivas, como las ejecutadas por el propio MADR, la UAEGRTD o el DPS.

En este sentido, no se considera la heterogeneidad de la población rural, de tal manera que se tengan en cuenta las capacidades con que cuentan las comunidades⁵⁶ en términos de sus capitales humano, natural, físico, social y financiero. Este hecho limita su integración a una ruta de generación de ingreso, de conformidad con su valoración y con base en instrumentos diferenciales que se articulen de manera gradual y progresiva, desde las poblaciones más vulnerables hasta aquellas que están en estadios más avanzados.

Por otra parte, no se vislumbran las lecciones aprendidas en otros programas implementados, así como las experiencias propias de comunidades campesinas que han logrado avances significativos en su desarrollo, dada su propia autogestión.

Finalmente, y sin desconocer la importancia de la educación e instrumentos financieros, se da un peso relevante a la incorporación de la población rural a los mecanismos de crédito, situación que es insuficiente en particular en aquellas regiones históricamente abandonadas por el Estado y con externalidades negativas que desmejoran su competitividad.

En relación con la existencia de instrumentos institucionales para la entrega de recursos no reembolsables a beneficiarias (os) de distribución de tierras, tal como se relacionó en el hallazgo 2.3.16. A la fecha, no existe una articulación entre la ANT y la ADR u otra entidad, que garantice la implementación de proyectos productivos a los beneficiarios de tierras.

Sin embargo, existen programas que soportan la entrega de incentivos no reembolsables tales como los PIDAR de la ADR y los programas ejecutados por la Dirección de Capacidades Productivas y generación de Ingresos del MADR (PAAP, Capacidades productivas, Capacidades Empresariales).

El PIDAR incluye dentro de los activos productivos, cofinanciar la adquisición de pequeñas, medianas y grandes especies; mejoramiento de artes de pesca; pecuarias y zootecnia; fortalecimiento del sector primario referido a la siembra, establecimiento, sostenimiento, cosecha, y renovación de cultivos.

Por su parte los proyectos de capacidades productivas están específicamente orientados a la implementación de proyectos productivos individuales, mientras que capacidades empresariales y PAAP, incluyen en el incentivo entregado el

⁵⁶ Hojas orientativas sobre los medios de vida sostenibles. Department for International Development, SF. Versión disponible en: http://www.livelihoodscentre.org/documents/20720/100145/Sus_livelihoods_guidance_sheets_es/828b264e-bb7f-4a43-a25f-8996fa7cc447, consultada el 13 de junio de 2019.

fortalecimiento de los planes productivos, haciendo claridad que en PAAP el subsidio gubernamental se hace “reembolsable”, pero estos recursos se reinvierten en la constitución del Fondo rotatorio a ser administrado por la organización de productores beneficiaria.

En conclusión, no existe una oferta de incentivos al fomento a la producción primaria en los predios entregados por la oferta de acceso y formalización; y pese a que, de manera general, existe una oferta para los pequeños productores, ésta es dispersa y desarticulada.

Criterio 2. Gestión

En relación con la entrega de capital semilla no reembolsable para impulsar proyectos a personas beneficiarias de distribución de tierras, como se observó en el hallazgo 2.3.16, no existe un mecanismo de articulación entre la ANT y la ADR para que los beneficiarios de programas de acceso y formalización de tierras, puedan obtener subsidios para la implementación de proyectos productivos.

Sin embargo, el MADR y la ADR si ejecutaron incentivos en este sentido para la población en general de pequeños productores. Por su parte, el MADR en vigencias 2017 y 2018, implementó a través de siete convenios, proyectos productivos en el marco de la ejecución de la ficha de inversión “*Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas*” con los siguientes resultados:

Tabla 6

Proyectos de Capacidades Productivas 2017 - 2018				
Vigencia del recurso	VALOR TOTAL CONVENIO	APORTE MADR	CONTRAPARTIDA	BENEFICIARIOS
2017	\$ 28.231.477.772	\$ 23.922.036.329	\$ 3.309.441.443	2.427
2017 - 2018	\$ 234.093.408.104	\$ 183.420.254.372	\$ 40.673.153.732	24.604
Total general	\$ 262.324.885.876	\$ 207.342.290.701	\$ 43.982.595.175	27.031

Fuente: Bases de datos Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos - MADR. Cálculos CGR

Vale la pena resaltar que los proyectos del MADR PAAP y CCERCO, incluyen dentro de los componentes a financiar con los respectivos incentivos, recursos para la implementación de ideas productivas, resultados presentados en las tablas 4 y 5.

Por su parte, la ADR a través de los PIDAR ha implementado 189 proyectos, que en su mayoría van dirigidos a fortalecer ideas productivas agropecuarias, intervención mínima frente a las necesidades de la economía campesina, familiar

y comunitaria, sumado a la lentitud en su ejecución (46%) como se observó en los hallazgos 2.3.10 y 2.3.13. La gestión de la ADR es la siguiente:

Tabla 7

Valor PIDAR 2016, 2017 y 2018 (ADR)

	Valor Total	%	Cofinanciación ADR	%	Contrapartida Definitiva	Contrapartida Definitiva Otras Entidades	Hectareas Intervenido	Beneficiarios Definitivos	%
NO PDET	\$ 173.926.137.509	63,2%	\$ 123.039.161.701	63,6%	\$ 50.334.176.208	\$ 552.799.600	23.316	11.937	63,4%
MUNICIPIOS PDET	\$ 101.140.182.753	36,8%	\$ 70.274.951.061	36,4%	\$ 30.690.349.692	\$ 174.882.000	21.653	6.881	36,6%
Total general	\$ 275.066.320.262	100,0%	\$ 193.314.112.762	100,0%	\$ 81.024.525.900	\$ 727.681.600	44.968	18.818	100,0%

Fuente: Base de datos ADR. Cálculos CGR

A pesar de la existencia de una oferta disponible de programas que financian proyectos productivos, y que algunos de estos programas los integran a otros propósitos como la comercialización o la asociatividad, su impacto aún es insuficiente y dados los hallazgos (2.3.7, 2.3.8, 2.3.9), se considera que la gestión sectorial para aportar capital semilla es inadecuada, más aún cuando no se vincula con los programas de acceso y formalización de la tierra.

Criterio 3. Coordinación Institucional

El MADR ha implementado diferentes programas que incluyen incentivos de capital semilla para inversiones productivas, algunos como el PAAP con un soporte técnico robusto, pero en otros no se visualiza su costo beneficio territorial y con paquetes homogéneos no siempre apropiados a las diferencias en las necesidades y, finalmente algunos con debilidades de estructuración y viabilidad técnica y financiera. Estas diferenciaciones entre programas del mismo Ministerio, evidencian una mínima interacción entre dichas intervenciones, tal como se expresó en el hallazgo 2.2.6.

De otro lado, la ADR, quien por mandato legal tiene la misión de implementar estos proyectos, no ha recibido del MADR las lecciones aprendidas que permitan maximizar las inversiones en la población rural y que complementen de manera armónica los diferentes instrumentos de la política sectorial.

Finalmente, y como se refiere en el hallazgo 2.4.1, el MADR y sus entidades adscritas ejecutan, sólo parcialmente, acciones de articulación con los entes territoriales, gestores del desarrollo en cada una de sus jurisdicciones, por lo que no se evidencian sinergias que potencialicen las inversiones del presupuesto nacional para el desarrollo rural.

Comercialización

Criterio 1. Institucionalidad

Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

En el informe de gestión 2016- 2018⁵⁷, la Dirección de Comercialización afirma que para dar cumplimiento a este compromiso derivado del AF, en el año 2017 se conformó la Mesa Técnica Interinstitucional de Comercialización. El objetivo fue estructurar el plan. La mesa contó con la participación del Grupo de Construcción de Paz de la ADR, la Dirección de Participación y Asociatividad, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS, adscrita al Ministerio de Trabajo, la Dirección de Mipymes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Direcciones de Capacidades Productivas y de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La ADR entregó al MADR, mediante oficio 20183000051492 del 19 de julio de 2018, la versión final de 4 Planes Nacionales de Reforma Rural Integral⁵⁸, para continuar los trámites pendientes.

Por otra parte, quedó consignado en acta de visita fiscal del 28 de marzo de 2019, que la Dirección de Comercialización recibió un concepto emitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia en relación con la aprobación de los Planes Nacionales para la RRI. En dicho documento (*OFI18-00083564 / JMSC 110200*) con fecha del 31 de julio de 2018, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República rechaza la solicitud de iniciar el trámite para la aprobación por decreto ejecutivo del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional elaborado por el Ministerio de Transporte y producto del AF, argumentando que *es competencia del Ministerio la expedición, mediante resolución, del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, y no del Presidente de la República o del Gobierno nacional, toda vez que (i) dicho Plan no reglamenta ninguna ley y (ii) el Ministerio de Transporte tiene entre sus funciones la formulación de la política pública del sector.*

⁵⁷ Agencia de Desarrollo Rural. (2018). Informe de Gestión 2016-2018: Estado de la gestión de la Vicepresidencia de Integración Productiva, sus Direcciones Técnicas y Unidades Técnicas Territoriales. Bogotá D.C.

⁵⁸ Plan Nacional para Riego y Drenaje, Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica tecnológica y de impulso a la investigación, Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y Plan Nacional para el Otorgamiento de Subsidios, Generación de Ingresos y Crédito (PSGIC).

El documento preliminar del Plan se encuentra estructurado e incorpora la mayoría de criterios establecidos en el AF; no obstante, el equipo auditor considera que estos criterios requieren de una mayor profundidad.

Con base en lo anterior, en la evaluación de los avances en la formulación del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la producción de la ECFC, se tuvo en cuenta que, a causa de una descoordinación entre entidades del nivel nacional, el plan no fue aprobado y, según lo manifestado por ellas, actualmente se encuentra en reestructuración para ser ajustado de acuerdo con las disposiciones del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Criterio 2. Gestión

Formulación e implementación de la estrategia nacional de comercialización de ECFC

En la vigencia 2018 se observa que la ADR, a través de la Dirección de Comercialización, desarrolló 11 metodologías, guías e instrumentos técnicos compilados en el “*Modelo de Atención y Prestación de Servicios de Apoyo a la Comercialización*”, por medio de las cuales la Agencia brinda asesoría técnica comercial a organizaciones, consolida oportunidades comerciales y provee información para la toma de decisiones en materia de comercialización.

La metodología está dirigida a las organizaciones de productores, empresas comercializadoras de productos agropecuarios, y en general, a los prestadores de servicios técnico-comercial (EPSEAS, UMATAS, otros) del orden nacional, regional y local. Se realizaron gestiones para la transferencia del Modelo a las Unidades Técnicas Territoriales -UTT- para que fuera implementado en los territorios, por lo que se hizo entrega de las metodologías, se realizaron capacitaciones generales sobre ellas y se realizó un ejercicio piloto de la metodología “*caracterización y valoración de capacidades para la comercialización*”.

Por otro lado, en visita fiscal, funcionarios de la Dirección de Comercialización mencionan las gestiones realizadas con la creación de un código de barras, el cual según el informe de gestión de 2018⁵⁹, permite la *prestación del servicio complementario de codificación de productores y productos mediante códigos de barras globales, para beneficiar a organizaciones caracterizadas por la ADR y en cuyo plan de atención y prestación de servicios quede incluida como uno de los servicios a prestar*.

⁵⁹ Agencia de Desarrollo Rural (2018). Informe de Gestión Estado de la gestión de la Vicepresidencia de Integración Productiva, sus Direcciones Técnicas y Unidades Técnicas Territoriales. Bogotá D.C.

Así mismo, la Dirección adelantó acciones en el tema de encadenamientos productivos, a través de alianzas comerciales, agroindustriales y de exportación, fondos rotatorios de comercialización y alianzas público-privadas con el objetivo de implementar metodologías que les permitan a los beneficiarios garantizar y facilitar la comercialización de sus productos.

En relación con los circuitos cortos de comercialización se realizaron ruedas de negocios de compras públicas locales, estrategia por medio de la cual en la vigencia 2018 se logró la firma de 338 acuerdos, con 633 organizaciones participantes, que representan el valor de \$6.382.490.743 en ventas efectivas.

Así, la evaluación del avance en la formulación e implementación de la estrategia nacional de comercialización de ECFC, tuvo en cuenta que hubo avances en el tema de comercialización y que éstos cumplen con las disposiciones del AF y los lineamientos de la Resolución 464 de 2017 del MADR sobre la Política para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Las organizaciones y comunidades productoras habitantes de las zonas PDET han recibido asesoramiento para el mejoramiento de las capacidades socio-empresariales y para la vinculación a mercados a través de los proyectos *Apoyo a Alianzas Productivas* y *Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad* del MADR y de las capacitaciones de alfabetización comercial ofrecidas por la Dirección de Comercialización de la ADR; también contribuye el diseño de sistemas de información sobre aliados comerciales, datos y tarifas de transporte de productos.

Por medio del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (PAAP) se crean condiciones de competitividad en las regiones mediante la integración a las cadenas agroindustriales a través de alianzas productivas entre grupos organizados de pequeños y medianos productores y agentes comercializadores o transformadores de sus productos. De acuerdo con la información suministrada al equipo auditor, se evidencia que de los proyectos ejecutados de la convocatoria 2016 y 2018, el 50,6% fueron en territorios PDET por medio de 364 alianzas comerciales, como se muestra en la Tabla 8.

Tabla 8. Inversiones PAAP en Regiones PDET vigencias 2016-2018

Proyectos Alianzas Productivas Convocatoria 2016 - 2018 Regiones PDET (MADR)

REGION PDET	Total Valor de las alianzas (\$ millones)	Total Valor IM de las alianzas (\$ millones)	Recursos Ejecutados En Pagos (\$ Millones)	% Ejecutado del Presupuesto Alianza	No. Beneficiarios aprobados Alianzas	No de Alianzas
ALTO PATIA - NORTE DEL CAUCA	\$ 10.828,9	\$ 3.486,8	\$ 1.768,8	16,3%	520	8
ARAUCA	\$ 6.540,8	\$ 1.736,4	\$ 640,3	9,8%	249	6
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	\$ 1.965,1	\$ 496,7	\$ 382,9	19,5%	71	2
CATATUMBO	\$ 5.624,6	\$ 1.920,0	\$ 485,4	8,6%	317	5
CHOCÓ	\$ 4.235,9	\$ 1.636,2	\$ 1.005,6	23,7%	314	4
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	\$ 22.228,1	\$ 6.283,8	\$ 2.137,1	9,6%	915	16
MACARENA - GUAVIARE	\$ 25.485,2	\$ 5.443,3	\$ 1.702,6	6,7%	811	17
MONTES DE MARIA	\$ 38.196,0	\$ 10.280,1	\$ 3.823,8	10,0%	1.476	25
PACIFICO MEDIO	\$ 3.974,2	\$ 833,5	\$ 106,3	2,7%	124	2
PACIFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	\$ 2.630,1	\$ 811,5	\$ 237,8	9,0%	147	1
PUTUMAVO	\$ 27.650,8	\$ 7.120,8	\$ 2.416,8	8,7%	1.187	21
SIERRA NEVADA-PERIJÁ	\$ 41.249,9	\$ 10.498,5	\$ 1.752,8	4,2%	1.548	24
SUR DE BOLIVAR	\$ 19.321,6	\$ 4.757,5	\$ 1.099,0	5,7%	682	9
SUR DE CÓRDOBA	\$ 10.115,9	\$ 3.108,2	\$ 1.756,3	17,4%	473	11
SUR DEL TOLIMA	\$ 20.323,7	\$ 5.067,0	\$ 1.955,1	9,6%	743	14
URABÁ ANTIOQUEÑO	\$ 6.082,6	\$ 1.116,7	\$ 368,5	6,1%	173	4
Total PDET	\$ 246.453,4	\$ 64.596,9	\$ 21.639,2	8,8%	9.750	169
NO PDET	\$ 240.193,2	\$ 68.896,9	\$ 21.610,7	9,0%	10.538	195
Total general	\$ 486.646,6	\$ 133.493,8	\$ 43.249,9	8,9%	20.288	364
PDET/Total	50,6%	48,4%	50,0%		48,1%	46,4%
PDET MONTES DE MARIA/PDET	15,5%	15,9%	17,7%		15,1%	14,8%
PDET MONTES DE MARIA/TOTAL	7,8%	7,7%	8,8%		7,3%	6,9%

Fuente: Base de datos MADR - Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, Cálculos CGR

Por otro lado, del Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad de conformidad con la información suministrada al equipo auditor por el MADR, se observa que durante las vigencias 2017 y 2018 el programa otorgó el 81,8% de los incentivos a población de los municipios priorizados PDET, equivalente al 82,2% de los beneficiarios del programa.

Respecto a las gestiones adelantadas por la ADR, se observa que, por medio de la estrategia nacional de comercialización, la Dirección de Comercialización de la Agencia adelantó acciones para la vinculación a mercados de las poblaciones en zonas PDET a través de *Alfabetización digital comercial* como estrategia orientada a la promoción del acceso al uso de medios tecnológicos de información, para el desarrollo de competencias comerciales en las organizaciones productoras. Según el reporte de la Dirección entregada a la CGR con motivo de la auditoria, como resultado de las alfabetizaciones se realizaron capacitaciones durante la vigencia 2018 a 135 organizaciones con 423 productores.

Tabla 9

Proyectos Capacidades Empresariales 2018 PDET (MADR)		
REGION PDET	CANTIDAD DE BENEFICIARIOS ASOCIADOS EN EL GRUPO	TOTAL COFINANCIACION
ALTO PATÍA -NORTE DEL CAUCA	498	\$ 1.720.000.000,00
ARAUCA	160	\$ 560.000.000,00
CHOCÓ	526	\$ 1.880.000.000,00
PACIFICO MEDIO	102	\$ 360.000.000,00
SIERRA NEVADA-PERIJÁ	485	\$ 1.560.000.000,00
URABÁ ANTIOQUEÑO	183	680.000.000
MONTES DE MARIA	340	960.000.000
PACIFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	345	1.240.000.000
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	549	1.760.000.000
SUR DE CÓRDOBA	313	920.000.000
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	483	1.600.000.000
PUTUMAVO	368	1.080.000.000
SUR DEL TOLIMA	688	\$ 2.240.000.000,00
Total PDET	5.040	\$ 16.560.000.000,00
NO PDET	1.090	\$ 3.680.000.000,00
Total general	6.130	20.240.000.000
PDET/Total	82,2%	81,8%
PDET Montes Maria/PDET	6,7%	5,8%
PDET Montes Maria/Total	5,5%	4,7%

Fuente: Bases de datos Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingreso MADR.
Cálculos CGR

Por último, se construyó una base de datos de agentes comerciales con información de aproximadamente 720 potenciales compradores de 44 líneas productivas, con los cuales se espera facilitar la formulación y desarrollo de proyectos productivos y ejercicios comerciales. Adicionalmente, en visita fiscal los funcionarios mencionan la construcción de un sistema de información, que contiene los datos sobre las rutas y las tarifas de transporte según las características de la carga, la cual sirve como base para la planeación logística de ejercicios comerciales⁶⁰.

Según lo expuesto, se concluye que sí hubo avances en el diseño e implementación de estrategias para el mejoramiento de las capacidades socio-empresariales y para la vinculación de mercados de organizaciones y comunidades productoras habitantes de las zonas PDET, no obstante, se espera

⁶⁰ Agencia de Desarrollo Rural (2018). Informe de Gestión Estado de la gestión de la Vicepresidencia de Integración Productiva, sus Direcciones Técnicas y Unidades Técnicas Territoriales. Bogotá D.C.

que estas herramientas puedan integrarse a los programas y proyectos del sector, permitiendo una asistencia integral para la población beneficiaria de la oferta del sector y que haya una mayor cobertura, según lo establecido en el AF y en el PMI.

Criterio 3. Articulación institucional

Respecto a la articulación entre las acciones de la ADR, el MADR y la ART para cumplir los objetivos del AF en materia de comercialización, en las zonas PDET, se encontró que en la oferta institucional del sector hay una incorporación progresiva pero aislada de algunos de los lineamientos expedidos para la implementación del AF. Este hecho conduce a que las herramientas disponibles para la población rural no sean complementarias entre sí, sino que obedezcan a esquemas de atención independientes, incluso en los casos en que son suministradas por una misma entidad.

El equipo auditor considera que hace falta avanzar en la incorporación de estrategias que atiendan la cadena logística; las acciones deben incentivar alternativas para lograr cercanía entre el productor y el consumidor., se deben integrar acciones orientadas a garantizar la agregación de valor, el desarrollo agroindustrial local, la infraestructura vial y de almacenamiento, procesos de innovación, estandarización e implementación de buenas prácticas, así como el acceso a servicios y bienes públicos básicos, entre otros.

Se evidenciaron algunos esfuerzos dentro de los programas del MADR y la ADR por la inclusión de criterios y lineamientos del AF y la normatividad desarrollada para su implementación; no obstante, como se menciona en Hallazgo 2.2.6 los proyectos y programas no se integran en una ruta de generación de ingresos, que posibilite desde la heterogeneidad de la población rural, garantizar su integración a los mercados en términos de calidad, escala y precios que permitan su sostenibilidad económica.

Por último, para alcanzar el objetivo principal del AF y reducir al máximo las brechas entre lo urbano y lo rural, es necesario avanzar en la articulación intersectorial e interinstitucional. Por lo anterior, es necesaria una mayor participación de la ART, dado su objetivo misional de integrar los distintos sectores que intervienen en la ruralidad de las regiones priorizadas en el AF. Además, la entidad es responsable de los procesos participativos de planeación con enfoque territorial realizados en las zonas PDET; con ellos, la población espera el inicio de cambios estructurales necesarios para lograr romper las brechas entre la población rural y urbana.

Financiamiento:

Crédito:

Criterio 1. Institucionalidad

El MADR no ha elaborado líneas específicas de crédito que se ajusten a las necesidades de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria -ACFC- de manera que permitan fortalecer su economía Agrícola y mejorar su ingreso. La Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios indica que *“están diseñando un instrumento de crédito adecuado que responda a las necesidades y particularidades expresadas por los productores ACFC”*. Para el Plan de Generación de Ingresos el MADR confirmó que no programó inversión para el PMI - RRI, a través del Incentivo de Capitalización Rural.

De otra parte, MADR señala *“en la Política de Financiamiento, en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA solo existen tres tipos de productor (pequeño, mediano y grande), los cuales se subcategorizan...”* Lo que confirma lo considerado por la CGR en cuanto a que no existe unidad de criterio y adecuada caracterización en la clasificación de los beneficiarios objeto de atención de la oferta de subsidios, incentivos y créditos flexibles, (Hallazgo 2.1.2)

, Pese a lo dispuesto en la Resolución 464 desde 2017, a la fecha no existe un sistema de registro de las condicionales para la clasificación de la población objetivo que permita un mayor detalle cualitativo y cuantitativo para lograr mayor eficiencia y oportunidad en la oferta institucional de los servicios de financiamiento.

El MADR acepta también la existencia de barreras en el acceso al financiamiento, por falta de confianza en el sistema o desconocimiento del mismo, altos costos de transacción y falta de instituciones que ofrezcan el servicio.

Además, el Plan Nacional para el otorgamiento de subsidios, Generación de Ingresos y Crédito –PSGIC- se encuentra en una versión preliminar. Por tanto, no se cuenta con la herramienta de planificación para el desarrollo de los PATR en los municipios PDET.

Criterio 2. Gestión

El MADR señala que *“...los conceptos nacionales e internacionales relacionados con la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria predeterminan que los sujetos de la Política sea este grupo poblacional diverso acorde con los lineamientos definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través*

de la Resolución 464 de 2017 “Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria”; política construida de manera participativa con las comunidades objeto de la misma.” “De lo anteriormente expuesto se deduce el reto y la obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la atención de los mandatos legales y el direccionamiento de la política a la totalidad de la población definida, lo cual es un imperativo”.

El equipo auditor evidenció que, a través de los convenios entre MADR y Finagro, se han destinado Líneas Especiales de Crédito e Incentivos a la Capitalización Rural a pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios. Pero, la mayor parte de recursos se han canalizado hacia los grandes productores. En las entregas de instrumentos financieros, no han priorizado a las ACFC ni a la población vulnerable de los municipios PDET.

Criterio 3. Coordinación

En el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario no existe la coordinación necesaria entre el nivel nacional y territorial de manera que los departamentos y municipios aprovechen los recursos de FINAGRO para direccionarlos a la ACFC. Realizadas las encuestas en la Gobernación de Bolívar y los municipios de Carmen de Bolívar y San Juan Nepomuceno se concluyó que estas entidades territoriales no realizan gestión para aprovechar los recursos entregados en administración por el MADR a FINAGRO.

Subsidio:

Institucionalidad

Para los beneficiarios del Postconflicto no se ha institucionalizado un subsidio especial desde la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario que favorezca a la población más vulnerable de los municipios PDET.

Gestión

No se han atendido subsidios direccionados a la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria- ACFC.

Coordinación

El MADR y el CMDR, el CONSA y el CONSEA, no poseen el grado de coordinación necesario para que los subsidios que puedan institucionalizarse lleguen a la población más pobre y vulnerable en los municipios PDET.

Sistema de Garantías:

Institucionalidad

Para los pequeños productores no se ha creado un sistema de garantías dirigido a las Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria- ACFC. El Plan Nacional de Garantías define distintos tipos de beneficiarios y no tiene en cuenta el criterio de priorización para los municipios PDET.

Normalización de cartera:

Institucionalidad

A la fecha no se cuenta con el documento para acompañamiento en la normalización de cartera para ACFC, establecido en el PMI.

Aseguramiento:

Institucionalidad

No existe una estrategia para promover los seguros de cosecha subsidiados para la producción de la ECFC.

Gestión

A la fecha no existe el documento con mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar, comunitaria en municipios PDET. La cobertura y oferta del seguro disponible en el mercado asegurador no satisfacen las necesidades de los productores, en especial de aquellos con producciones a pequeña escala.

Coordinación

Dado que no hay un instrumento institucionalizado para las ACFC, no existen elementos que permitan la coordinación del sistema.

Asistencia integral e innovación tecnológica

Institucionalidad

No se ha aprobado el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

En la visita fiscal al MADR y a la ADR se encontró que no ha entrado a funcionar el Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, el Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria ni los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria

Gestión

Si bien la ADR adelantó las gestiones relacionadas con las guías para la elaboración de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, no se materializó la prestación del servicio de extensión agropecuaria para la vigencia 2018 a los productores agropecuarios.

Criterio 3. Coordinación

En razón a que no se contaba con los materiales necesarios para realizar el seguimiento y la evaluación del servicio, la ADR no acompañó técnicamente a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación y tampoco, realizó la evaluación al servicio de extensión agropecuario.

Adicionalmente, hasta pasados 6 meses de expedición de la Resolución 407 de 2018 se realiza la primera sesión del Consejo Superior del SNIA, lo que indica una demora adicional en la iniciación de la implementación.

De otra parte, el Registro de Usuarios de Asistencia Técnica –RUAT estuvo vigente hasta diciembre de 2017 y ante esta situación el MADR no tomó medidas para orientar a los Departamentos, Municipios y Distritos, al respecto.

Semillas:

Institucionalidad

En visita fiscal al ICA se evidenció que a pesar de que el Marco Estratégico del PMI en su estrategia 1.6.2. de Asistencia integral e innovación tecnológica, estableció para el año 2018 el diseño e implementación del Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor sin restringir ni imponer otro tipo de semillas mejoradas, híbridos y otras; este plan no ha sido diseñado por parte del ICA y del MADR. Adicionalmente, no se ha implementado la Resolución 464 que fue emitida desde 2017 por el MADR (hallazgo 2.2.11)

Así mismo, en visita fiscal a Agrosavia se identificaron ejercicios en la recuperación de materiales regionales por y para pequeños productores. (Aguacate en Montes de María, naranja margarita en la depresión momposina y

arroz en la mojana sucreña), que obedecen al Programa PNIS, sin embargo, para efectos del cumplimiento del PMI no existe aún una estructura institucional que atienda debidamente lo relacionado con la política pública de semillas nativas en los municipios PDET.

Sumado a esto, el MADR en su respuesta a las observaciones de la auditoría de cumplimiento de la CGR, señala como solución, las acciones dirigidas al sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias, y a la gestión de riesgos sanitarios y de inocuidad, las cuales no responden suficientemente a la exigencia del PMI.

De otra parte, el compromiso del sector agropecuario de promover y proteger los bancos de semillas nativas quedó establecido en el párrafo segundo del artículo 156 de la Ley 1955 de 2019 *Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, en los siguientes términos:

“Artículo 156. POTESTAD SANCIONATORIA DEL ICA E INFRACCIONES.

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con AGROSAVIA y el ICA, formularán un programa de fomento y apoyo a los sistemas locales de semillas para el rescate, conservación, uso, promoción y protección de semillas criollas y nativas”

De manera que el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria presenta aún vacíos en su estructura y en la orientación al ciudadano. Se requiere fortalecerlo para hacerlo funcional y competente para cumplir con lo establecido en la Constitución Nacional, en el Marco Normativo y en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de forma que se alcancen los efectos deseados en pro del interés general y el bien común.

1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyeron treinta y siete (37) hallazgos administrativos, dos (2) con posible connotación Disciplinaria, así:

Tabla 10. Relación de Hallazgos

OBJETIVOS / ENTIDADES	No. Hallazgos	MADR	ADR	ART	ANT	URT	ICA	AGROSAVIA	ALCALDIAS
Comunes	2	2							
Institucionales	13	6	3		1		2	1	
Gestión	16	5	7		3	1			
Coordinación	4	2				1			1
Recursos	2			1	1				
TOTAL	37	15	10	1	5	2			1

Además, el equipo auditor solicitó la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio de carácter Fiscal a la alcaldía de Morroa por no atender la visita fiscal y no suministrar la información prevista en ella.

1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, 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, según lo establecido la Resolución 07350 de 2013. Favor tener en cuenta para el seguimiento de las acciones de mejora, lo establecido en la Resolución Reglamentaria CGR No. 024 del 09 de enero de 2019.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloria.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: mercedes.ortiz@contraloria.gov.co, y cecilia.gomez@contraloria.gov.co.

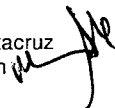
Bogotá, D. C.

7 8 JUL 2019



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz
Revisó: Mercedes Ortiz Cañón
Elaboró: Equipo Auditor



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En la evaluación realizada en la auditoría de cumplimiento a la implementación de la Reforma Rural Integral se configuraron 37 hallazgos distribuidos según los objetivos y criterios de evaluación, así:

2.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON TODOS LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1, 2 y 3
El equipo auditor encontró oportunidades de mejora en dos temas que son transversales a los objetivos propuestos. Estos tienen que ver con la no expedición de los planes nacionales, lo cual restringe la adopción de los PDET y dificulta la coordinación interinstitucional en la oferta de bienes y servicios de los distintos componentes. Igualmente, se carece de la caracterización de los beneficiarios

En general, las deficiencias se refieren al incumplimiento de las metas, a la omisión de resultados en algunos casos, o a inconsistencias tanto en el registro como en los resultados en los distintos instrumentos de planeación.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

(H1) HALLAZGO 2.1.1 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (MADR)

Una de las tres estrategias del punto 1 “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*”, en adelante RRI, del “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera*”, en adelante Acuerdo Final, es la adopción de los “*Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral*”.

El Gobierno Nacional, en el Documento Conpes 3932 que establece “*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*”, indicó que éstos constituyen un instrumento para dar respuesta a la necesidad de una estrategia de implementación en las zonas donde las condiciones de pobreza y otras problemáticas relacionadas con bajas condiciones de desarrollo se agudizaron

debido al efecto diferenciado que tuvo el conflicto armado en el territorio nacional. Concomitantemente, estableció la priorización de los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), con el fin de llevarlos a niveles de desarrollo comparables con el resto del país. Añade que estos planes nacionales tienen como meta la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la pobreza rural en todas sus dimensiones al 50 % y la disminución de las desigualdades entre el campo y la ciudad. Asimismo, anunció que el Gobierno Nacional viene trabajando en 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y fijó un contenido mínimo. El anexo del Conpes indica que los planes serían adoptados entre 2017 y 2018, lo que implica un atraso de 6 meses a la fecha de este informe.

El equipo auditor encuentra que por lo menos cinco de dichos planes debieron ser liderados por el Ministerio de Agricultura, puesto que corresponden a sus competencias, funciones y asignación de recursos; ellos son: 1. Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; 2. Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación; 3. Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria; 4. Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; 5. Plan Nacional de la Formalización Masiva de la Propiedad Rural; y, 6. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

No obstante, a la fecha solo existen documentos en borrador que no han cumplido el ciclo de aprobación y legalización. En efecto, en la respuesta al requerimiento del equipo auditor, con radicado No 20191800070421, la cartera a su cargo informa que los citados planes se encuentran aún en una versión preliminar, dado que se están ajustando en relación con el plan nacional de desarrollo 2018-2022 y la política sectorial del presente Gobierno.

Con este hecho, se omite la fijación de líneas estratégicas para ser tenidas en cuenta en los ejercicios participativos y en el ajuste de la oferta institucional para proveer los bienes y servicios identificados como prioritarios por la comunidad, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, tal como se previó en el Plan Marco de Implementación.

La ausencia de los planes considerados como una estrategia esencial para la implementación de la Reforma Rural Integral impide que la construcción participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR- se consolide como una oportunidad para focalizar de manera más eficiente los esfuerzos sectoriales, potenciar las intervenciones en el territorio, acelerar el desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto y dar una respuesta

pertinente y oportuna a las necesidades de la comunidad en los 170 municipios PDET.

Además, la no adopción de los Planes Nacionales contraría el Acto legislativo 02 de 2017 que la Corte Constitucional, en Sentencia C-630 de 2017, declaró exequible y donde determinó que el Acuerdo Final debe ser cumplido de buena fe por las instituciones y autoridades del Estado en cuanto es elevado a la categoría de política de Estado y su implementación normativa tiene carácter de fuerza vinculante.

Lo anterior pone en evidencia que el rezago se debe a que el MADR no ha adelantado oportunamente las acciones necesarias para la finalización, formalización e implementación de los Planes Nacionales, de acuerdo con sus competencias dentro del Sector.

Análisis de la respuesta de la entidad

En respuesta del MADR a las observaciones del equipo auditor, se reitera que los planes nacionales para la RRI enunciados en este hallazgo no están terminados, dadas las deficiencias evidenciadas por “la nueva administración del MADR”. Al respecto la CGR se permite manifestar que en su función de control fiscal **posterior** y selectivo, no diferencia entre una u otra administración de las entidades públicas bajo su vigilancia. Adicionalmente, fuera cual fuera la administración, el hecho encontrado por el equipo auditor se mantiene, es decir, los Planes no están adoptados de conformidad al PMI.

Por otra parte, el MADR cita la Sentencia C-630 de 2017, particularmente resaltando el principio de progresividad para el cumplimiento de los contenidos y finalidades del AF y estima que con la expedición del PND 2018 – 2022 se suple la definición de líneas estratégicas en los aspectos objeto de los Planes nacionales para la RRI.

Al respecto vale la pena resaltar que, de conformidad con el AF, con la acción conjunta de los planes nacionales para la RRI se espera lograr la “*superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad*”, en una fase de transición de 15 años. En este sentido, se convierten en apuestas de largo plazo en aspectos centrales para el desarrollo rural e históricamente con políticas y ejecutorias deficitarias por parte del Estado, como los son: el riego y drenaje, la asistencia técnica y la investigación agropecuaria, la comercialización de la producción campesina, su generación de ingresos, la formalización de la propiedad rural y la vivienda rural, retos que superan el marco de un plan de desarrollo. De allí la **progresividad** manifestada por la HCC, orientada a la

ejecución de acciones que aporten a los objetivos superiores de la RRI y no a su planificación.

Por otra parte, el MADR manifiesta que los PATR se construyeron de manera participativa y que tuvo en cuenta “los diferentes planes, instancias e instrumentos de planificación existentes”. Desafortunadamente al no estar disponibles los Planes nacionales para la RRI, no es posible alinear las visiones y estrategias para superar los temas estructurales que estos abordan, con las demandas del territorio expresadas en los PATR.

En este sentido, la CGR considera que a pesar que el Gobierno incorporó en el PND 2018 – 2022 acciones involucradas en el punto 1 del AF, estas no suplen la adopción de planes nacionales que permitan abordar estratégicamente temas estructurales para garantizar un desarrollo rural sostenible social, ambiental y económicamente. Por las anteriores razones se configura el hallazgo.

(H2) HALLAZGO 2.1.2. Caracterización de beneficiarios para implementar la RRI (MADR)

Tanto el Acuerdo Final como el Plan Marco de Implementación incorporan las categorías “campesinas” y “campesinos”, para referirse a los sujetos que deben ser beneficiarios de las distintas medidas contenidas en ellos. Pese a que la Resolución 464 del 29 de diciembre de 2017, proferida por el MADR como producto de la Mesa Técnica de Agricultura Familiar y Economía Campesina, definió los sujetos beneficiarios de la política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (Art 5), no existe unidad de criterio en la clasificación de los beneficiarios objeto de atención en la oferta de subsidios, incentivos y créditos flexibles y en asistencia técnica o extensión integral que se deben prestar en cumplimiento del Acuerdo Final.

Esta falencia de la formulación y ejecución de la política está relacionada con el llamado de atención de la Sala de Decisión de Tutelas No. 3, Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, quien en su sentencia STP2028-2018 del 13 de febrero de 2018, al resolver la impugnación con radicado No. 96414 Acta 47, resolvió:

“(…)

*2. HACER UN LLAMADO DE ATENCIÓN al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, a la Presidencia de la República, al **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), que integraron el contradictorio por pasiva, con el fin de que, en el marco de sus*

*competencias, **elaboren estudios** complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 **que permitan delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional** y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano”.*

Llamado que no ha sido atendido por el MADR. En efecto, algunas de las medidas atienden el concepto de pequeño, mediano y gran productor, donde los criterios de clasificación no corresponden a la realidad rural para la aplicación de las políticas de financiamiento, extensión rural y demás políticas concomitantes con la aspiración de la reforma rural integral de superar las brechas en contra de la población campesina.

De manera semejante, no existen criterios claros para diferenciar entre las asociaciones o cooperativas pequeñas y grandes.

La ausencia de una caracterización de los sujetos beneficiarios de las medidas provoca situaciones ya identificadas institucionalmente, pero no superadas. En “*Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria*”, se menciona:

“La asistencia técnica se ha concentrado en las actividades netamente Agropecuarias y no se ha aprovechado su potencial de inclusión ni ha tenido un carácter integral y multidimensional. Además, es muy frecuente que los temas y metodologías de investigación sean poco pertinentes frente a las necesidades reales de las comunidades, desconociendo o subvalorando las prácticas y saberes de la ACFC tanto en el diseño de políticas e instrumentos como en la implementación de los mismos.

Por otra parte, la mayoría de servicios de asistencia técnica se entregan de manera unidireccional, atomizada e intermitente; no incluyen servicios específicos para la producción agropecuaria de base agroecológica, y se tiene un déficit de financiamiento que permita expandir los servicios de asistencia técnica a más productores y territorios.”

A lo anterior se le suma que la mayoría de servicios financieros ofrecidos no son pertinentes para la ACFC, y que existe un bajo desarrollo de otros productos como el aseguramiento agropecuario y rural.”⁶¹

Las circunstancias mencionadas ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la RRI, en términos de lograr una transformación del campo con equidad, en beneficio de los más vulnerables. Además, como lo advierte la Corte “*el campesinado colombiano debe ser considerado un sujeto de especial protección constitucional y, por ende, debe beneficiarse del axioma de igualdad material (Art. 13 Constitucional), por vía de la adopción de planes y políticas públicas que permitan mejorar sus condiciones de índole social y económica*” (CSJ, sentencia STP2028-2018)

Análisis de Respuesta

Se mantiene el hallazgo en razón a que la entidad acepta que frente a los esquemas de crédito⁶² que respondan a lo establecido en el artículo 9 de la Resolución 464 de 2017, la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios, para la vigencia 2018 no contaba con el diseño de un instrumento de crédito adecuado que responda de manera efectiva a las necesidades y particularidades expresadas por los productores ACFC, de ahí que para la fecha informa que llevará una propuesta de diseño al Comité Institucional según lo establecido en el artículo de la Resolución señalada. Es de mencionar que, según la misma Resolución, dentro de la Economía⁶³ campesina familiar y comunitaria se encuentra la Agricultura campesina, familiar y comunitaria para lograr una política pública de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial – DRET. Adicionalmente, existen beneficiarios dentro de la pluriactividad y multifuncionalidad del medio rural (agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el

⁶¹ MADR, ADR, Unión Europea. “Lineamientos Estratégicos de Política Pública. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria”. <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf#search=lineamientos>.

⁶² Misión para la transformación el campo “El Campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz”, Bogotá, 2015 señala: “El principal problema que enfrenta la agricultura familiar es el escaso acceso a activos productivos. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2011, de cuatro posibles activos para la producción agropecuaria (acceso a tierras, asistencia técnica, crédito y riego intrapredial), el 63% de los pobladores rurales no tenía acceso a ninguno de ellos, 20,8% tenía acceso a uno, 9,3% a dos, 3,9% a tres y menos del 2% a todos. De acuerdo nuevamente con el censo, poco menos del 10% de los productores tienen acceso a crédito y a asistencia técnica.”

⁶³ Economía Campesina, “construyendo sobre lo establecido en la Reforma Rural Integral del Acuerdo de paz; se entiende la economía campesina, familiar y comunitaria como el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas.”

aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria); beneficiarios según las particularidades geográficas, socioeconómicas, ecológicas y culturales, con realidades diversas y multidimensionales y ACFC de tipo campesina y ACFC de tipo étnica.

De otra parte, según el análisis descrito en el anexo a la Resolución 464 de 2017, se observa que aún se cuenta con dificultades de cuantificación de los beneficiarios, de ahí que dice: *“El CNA toma como unidad de análisis a las Unidades de Producción (UP); discriminando entre aquellas en donde se realizan actividades agropecuarias (Unidades Productivas Agropecuaria -UPA) y aquellas en las que no (Unidades Productivas No Agropecuarias -UPNA). Sin embargo, al interior de las UPA **no es posible identificar aquellas en las que la actividad agropecuaria es predominante o secundaria**, por lo que para este ejercicio se toman todas las UPA.”* Así mismo, *“el CNA toma como universo de estudio el rural disperso, dejando de lado los territorios correspondientes a los centros poblados.”*

En cuanto a la Sentencia de Tutela STP2028-2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia del 13 de febrero de 2018, en la respuesta del MADR acepta que *“el resultado del trabajo del llamado de atención efectuado al gobierno nacional, puede contribuir a la aproximación en la definición del concepto de “Campesino” y de este modo identificar el sujeto de políticas públicas rurales”*

La respuesta permite también identificar que aún no se ha desarrollado ni implementado la Resolución 464 a pesar de que desde el año 2017 fue expedida, de manera que permita la construcción o aproximación de la definición del concepto “Campesino”, es de recordar que dicha Sentencia enfatizó en la contabilización del grupo poblacional.

Finalmente, vale la pena resaltar que se refiere a parte del grupo fundamental para atender desde la RRI, máxime cuando la Procuraduría mediante Directiva 007 de 2019, establece unos lineamientos para el reconocimiento, prevención, promoción y defensa de los derechos del campesinado.

2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Identificar el arreglo institucional para operativizar la Reforma Rural Integral (punto 1 del AF) a partir de las iniciativas consignadas en los PATR

(H3) HALLAZGO 2.2.1. Plan de formalización masiva y principio de priorización (MADR)

El punto 1.1.5. del Acuerdo Final (dentro de la estrategia de acceso a la tierra) establece que el Gobierno deberá adecuar un plan de formalización masiva, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones, el cual deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad. El Plan Marco de Implementación incluye este Plan dentro de los Planes Nacionales. Así mismo, en los dos documentos se señala el deber de formalizar 7 millones de hectáreas en un período de 10 años y que en zonas PDET, estos esfuerzos deberán avanzar en un término de 7 años.

Por su parte, entre las funciones de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y uso productivo del Suelo del MADR, se encuentran: *“Diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial encaminadas a la titulación, formalización, restitución y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales”, “Proponer normas, instrumentos y procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales...”* (Art. 13 del Decreto 1985 de 2013). Además del costo de funcionamiento de esta dependencia, durante la vigencia 2018, el MADR contrató el servicio de siete profesionales para apoyar dichas labores, con un costo que ascendió a \$377.6 millones, con cargo al proyecto de inversión *“Apoyo fortalecimiento de las capacidades y gestión para la formulación y seguimiento de la política de desarrollo rural nacional”*

No obstante, a la fecha no se ha expedido o adecuado el Plan Nacional de Formalización masiva de la Propiedad Rural, por lo que la ANT ha asumido y continuado la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural que venía siendo gestionado y ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural bajo las disposiciones establecidas en las Resoluciones Nos. 000346 de 7 de octubre de 2013 y 0098 del 22 de abril de 2015, las cuales fueron expedidas con fecha anterior a la firma del Acuerdo Final.

En la medida en que la ANT opera bajo las directrices y en las zonas de formalización masiva establecidas en las citadas resoluciones, en las cuales no necesariamente se contemplan los municipios más afectados por el conflicto armado, se incumple con el principio de priorización de las zonas PDET, a afectos de cumplir con la meta en el término de 7 años.

Este incumplimiento denota un deficiente accionar del MADR y limita el avance en la formalización masiva de propiedad rural, en el marco del modelo de atención

por descongestión y demanda, con especial énfasis en zonas PDET, de acuerdo con lo establecido en el Punto I del Acuerdo Final.

Análisis de la respuesta de la entidad

El MADR en su respuesta a lo observado por la CGR respecto a la no expedición o adecuación del Plan Nacional de Formalización masiva de la Propiedad Rural, aclara que dicha entidad “corresponde a unos instrumentos de política actualmente en formulación por parte de la ANT y en revisión por el Ministerio” (Memorando 20194600036423 del 20 de junio de 2019).

De igual manera, realiza un extenso acápite de precisiones que se circunscriben a demostrar el cumplimiento del principio de priorización en zonas PDET's en el marco de la ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad-POSPR y su articulación con el catastro multipropósito, poniendo de relieve lo establecido en la Resoluciones 129 y 130 en donde se establecen los “lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras” y por la cual “se adopta la metodología para la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras”, respectivamente.

La CGR configura el hallazgo por cuanto no se ha expedido o adecuado el Plan Nacional de Formalización masiva de la Propiedad Rural. Adicionalmente, si bien, existen criterios para el cumplimiento del principio de priorización en zonas PDET's, estos solo se circunscriben al marco de la política en la modalidad “por oferta” a través de los Planes de ordenamiento social de la Propiedad Rural.

La política de formalización masiva de la propiedad rural, debe ir más allá de la formulación e implementación de los planes de ordenamiento social, pues debe contener adicionalmente entre otros aspectos, estrategias encaminadas a formalizar la propiedad rural en el marco del modelo de atención por descongestión y demanda con especial énfasis en zonas PDET, la identificación de rutas jurídicas adecuadas, según cada caso, para adelantar los procesos de formalización de propiedad rural en situación de informalidad, la definición de cronogramas, y en general, la definición de objetivos y estrategias propias que permitan el cumplimiento de la meta en materia de formalización para los próximos 10 años y 7 años en zonas PDET.

(H4) HALLAZGO 2.2.2. Calidad de los datos del Sistema Integrado de Tierras –SIT- RESO (ANT)

El Decreto 1008 de 2018 “*Mediante el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9*

de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” establece que, la política de Gobierno digital tiene como objetivo “Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital”.

Por otra parte, existe el manual de Gobierno digital MinTIC, conocido tradicionalmente como “Manual de Gobierno en Línea” y que ahora evoluciona para ser el “Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital”, en este se establece que: *La dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes.*

El Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO- es una herramienta técnica necesaria para inscribir a los sujetos beneficiarios previstos en el Acuerdo y es un instrumento de apoyo para el desarrollo de las actividades de acceso y formalización. El artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, lo define 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 citado Decreto Ley.

La CGR solicitó, mediante oficio 2019EE0036314 del 28 de marzo de 2019, la información relativa el Sistema integrado de tierras –SIT- *“de los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la Agencia Nacional de Tierras”* con discriminación mínima de los datos requeridos (RESO); los datos solicitados fueron precisados y reiterados en reunión del 02 de mayo de 2019. No obstante, la ANT envía a la CGR una base de datos en donde se evidencia la ausencia de ejercicios de análisis, depuración e inspección a fin de definir la suficiencia, pertinencia y controles de calidad a los datos gestionados por los sistemas de información.

En particular, la CGR no pudo tener acceso a los datos referentes a la vía de ingreso (entradas) con el fin de determinar si las personas usuarias o aspirantes a ingresar al RESO, lo hicieron por solicitud de parte ante la ANT, o de manera oficiosa por parte de la Agencia en el desarrollo normal de sus funciones misionales o intervenciones en el territorio; así mismo, se encontró una columna denominada “estado” en la cual solo se reporta “*incluido y no incluido*” lo que permite suponer que todas las solicitudes se encuentran resueltas y no existe ninguna en trámite. Lo anterior, pese a que en reunión del 02 de mayo de 2019 se precisó que se debía suministrar a la CGR, en la base de datos, “la totalidad de

inscritos: indicando cuales ya tienen registro, cuales están en trámite y cuales se identificaron como personas que no son sujeto susceptibles de registro”.

Finalmente, dado que la base no cuenta la Codificación de la Divipola del DANE se hizo imposible un análisis de la distribución geográfica de las solicitudes por parte de este órgano de control.

Lo anterior se debe a que los líderes funcionales y técnicos de los procesos y sistemas de información, no han implementado un plan permanente donde se evalúe la calidad, suficiencia y pertinencia de los datos que se integre a los procesos de desarrollo, mantenimiento y actualización de los sistemas de información y que permita realizar seguimiento y monitoreo a la política en particular frente a los avances del RESO.

Esta situación genera un incremento permanente de los errores “ocultos” en los datos y afecta la integridad de la información reportada por los sistemas institucionales, a la par que limitan la planeación y la gestión de la ANT.

Análisis de la respuesta de la entidad

Para la ANT “los datos suministrados a la Contraloría son una extracción de las tablas del Sistema Integrado de Tierras – SIT, por lo que considera que, con este reducido número de variables suministradas, no se puede concluir que el Sistema de Información de la Agencia, no cumple con estándares de calidad mínimos en el ciclo de vida del dato”. Para la CGR estas variables, no tanto por la cantidad si no por la calidad, si presentan un impacto negativo para el módulo RESO, resultado de lo cual fue imposible hacer una evaluación por parte de este órgano de control, lo que confirma su alto nivel de afectación en la integridad de la información reportada por los sistemas institucionales. El hallazgo se confirma en virtud del siguiente análisis de la respuesta:

Respecto a las vías de ingreso al RESO, la ANT señala que “como se aclaró en la reunión del día 2 de mayo a la fecha el único municipio que ha entrado por Barrido Predial u Oferta es el municipio de Ovejas en el departamento de Sucre. El resto de los registros son de inscripciones directamente en puntos de atención de la ANT”.

Para la CGR esto no justifica la ausencia de un clasificador que permita establecer si los registros son por solicitud de parte o de oficio, pues se recuerda que la Resolución 740 de 2017 en su artículo 44, no solo establece el barrido predial como forma de entrada de oficio, sino que adicionalmente establece el ingreso por medio de registros administrativos y de decisiones judiciales, entradas que junto con los ingresos por solicitud de parte e inscripciones directamente en puntos de

atención de la ANT, deben estar referenciadas en el RESO y las cuales tampoco se encontraron en la base aportada, por lo que se confirma lo observado.

En cuanto al aparte del hallazgo referente a la columna denominada “estado” en la cual solo se reporta “incluido y no incluido”, la ANT señala que la columna denominada “Estado” indica que para los casos donde hay un número de Resolución, la persona ya está incluida en el RESO, y para los que no tienen número de Resolución no se debe interpretar como No incluido, sino en estado de análisis de la información aportada. De esta manera se aclara que fue una omisión por parte de la Agencia no dar esta explicación de forma más amplia.

La CGR no comparte esta explicación en la medida la información relacionada en el RESO, debe ser transparente (artículo 12 Decreto Ley 902 de 2017), situación que no se evidencia en la base presentada por parte de la ANT, pues no es aceptable que el usuario de la base, en este caso la CGR, deba conocer las “interpretaciones” que de una base realice la entidad emisora, máxime cuando en las 2 solicitudes de información la CGR puntualizó que la información requerida debía diferenciar “la totalidad de inscritos: indicando cuales ya tienen registro, cuales están en trámite y cuales se identificaron como personas que no son sujeto susceptibles de registro”, lo que reafirma lo señalado en el hallazgo frente a la afectación de esta situación en la integridad de la información reportada por los sistemas institucionales.

Finalmente, en cuanto a la Codificación de la Divipola del DANE, la ANT manifestó a este órgano de control que “en la reunión del 2 de mayo, no se consideró oportuno que se adjuntaran los respectivos códigos de departamento y municipio que se generarían en la consulta solicitada”, afirmación que no corresponde con la realidad pues esta solicitud fue realizada desde el primer requerimiento que data del 28 de marzo de 2019 y el cual no fue respondido conforme a lo requerido. Este aparte del hallazgo se confirmará en la medida en que no se allegó lo solicitado en 2 oportunidades y en la respuesta de la ANT a las observaciones no se aporta soporte que confirme que la base cuenta con la Codificación de la Divipola del DANE.

(H5) HALLAZGO 2.2.3. Reglamentación del Decreto Ley 902 de 2017- Subsidio Integral de Acceso a Tierra- SIAT. (MADR)

El Subsidio Integral de Acceso a Tierra -SIAT- es un aporte estatal no rembolsable que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo. El parágrafo 1° del artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017, señala que el SIAT debe ser establecido por la Agencia Nacional de Tierras conforme a los lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación

de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA-, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así mismo, el parágrafo del artículo 32 establece que el Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para operar el subsidio.

A la fecha el SIAT **carece de reglamentación** con el fin de regular su operación, lo anterior y pese a que la UPRA ya elaboró un documento denominado *“lineamientos, criterios e Instrumentos para el programa de acceso a tierra rural: otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT”*, en el cual se proponen lineamientos respecto de 4 grandes temas, a saber: 1. Predios objeto del SIAT, 2. Lineamientos para el proyecto productivo en el marco del SIAT 3. Lineamientos monto máximo del Subsidio Integral de Acceso a Tierra y, 4. Lineamientos para la contraprestación sujetos parcialmente gratuitos – SIAT. Este documento fue remitido al Viceministro de Desarrollo Rural desde el 17 de noviembre de 2017.

Esta situación resulta de un deficiente accionar del MADR para adelantar la reglamentación y se convierte en una barrera de acceso a la propiedad de la tierra e impide avanzar en el indicador establecido en el PMI: Familias beneficiarias del subsidio integral (2017- 2031).

Análisis de la respuesta de la entidad

El MADR señala que de conformidad con el Plan de Acción de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad se encuentra programada la entrega del proyecto de Decreto del SIAT a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio para que surta el trámite correspondiente a más tardar el 30 de junio de 2019.

Lo anterior reafirma lo señalado en la observación frente a que a la fecha el SIAT carece de reglamentación con el fin de regular su operación, por lo que se configura el hallazgo.

(H6) HALLAZGO 2.2.4. Fortalecimiento organizaciones de la economía campesina, familiar y comunitaria. (ADR)

De la base de datos suministrada por la Dirección de Participación y Asociatividad de la ADR se deriva la siguiente información:

Tabla 11. Organizaciones atendidas por la ADR vigencias 2017 y 2018

Departamento	2017	2018	Total general
Antioquía	6		6
Arauca	1		1
Atlántico	3		3

Departamento	2017	2018	Total general
Boyacá		15	15
Caldas	2		2
Caquetá	6		6
Cauca	9		9
Chocó	2	5	7
Córdoba	9		9
Cundinamarca		1	1
Guaviare	8		8
Huila	2	5	7
La Guajira	1		1
Magdalena	6		6
Meta	7		7
Nariño	7		7
Norte de Santander	4		4
Putumayo	2		2
Sucre	1		1
Tolima	14	4	18
Total general	90	30	120

Fuente: Respuesta ADR correo electrónico 9 abril 2019

En primer lugar, se observa una reducción significativa en el número de organizaciones atendidas entre 2017 y 2018 y, en segundo, de los 189 PIDAR aprobados, solo se están fortaleciendo 120 organizaciones beneficiarias; es decir, apenas un 63,5%. Sin embargo, en respuesta de la Agencia a las observaciones de la CGR, se aclara que en los 189 PIDAR no se involucran 120 organizaciones sino 393, lo que hace más gravosa la situación ya que el porcentaje de atención es del 30,5%.

En este sentido vale la pena resaltar la tarea encargada a la Agencia en el sentido de fomentar la asociatividad en el ciclo de vida de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural. Por lo tanto y partiendo de la relevancia que tiene el fortalecimiento del capital social para garantizar la sostenibilidad de las inversiones ejecutadas a través de los PIDAR y que la entrada a esta oferta es a través de organizaciones de productores, se ratifica lo manifestado por la CGR y de conformidad con la información remitida, se establece un porcentaje aún menor para el fortalecimiento de las organizaciones atendidas con los PIDAR.

La Resolución 0464, expedida el 29 de diciembre de 2017, por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR-, adopta los lineamientos estratégicos de

política pública como instrumento principal para direccionar la acción del Estado para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria -ACFC-. En este documento se establece que la Dirección de Participación y Asociatividad de la ADR debe liderar la estrategia orientada al *“desarrollo de habilidades y fortalecimiento de capacidades, individuales y colectivas, para la efectiva participación de la ACFC en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, planes, y proyectos de desarrollo rural en sus territorios”* (numeral 18, del Artículo 9).

Por otra parte, la ADR señala en respuesta a las observaciones de la CGR, que en relación con el lineamiento 9.2 a su cargo y adoptado por la Resolución 464 de 2017, se han adelantado acciones alrededor de “la estrategia *“Cultivemos Participación Rural”*”, que según el oficio retoma mediante talleres teórico-prácticos temáticas alrededor de: Promoción de instancias de participación rural — CMDR y CONSEA, Fortalecimiento de capacidades para la participación, Liderazgo y participación dirigida a mujeres y jóvenes rurales y Control social de los planes, proyectos y programas de desarrollo rural.

La CGR destaca los instrumentos allegados tales como la “Guía metodológica para la implementación del taller Cultivemos Participación Rural.”, pero reitera que aún no se evidencia que la Agencia haya establecido una estrategia tal y como lo contemplan los lineamientos adoptados en la resolución 464 de 2017 y los instrumentos hasta ahora implementados, como los talleres mencionados, desconocen los espacios y parcialmente las directrices de la citada resolución.

Esta situación conlleva a mantener los bajos niveles de organización de los pequeños productores rurales, factor que limita su participación en los mercados, el acceso a infraestructura productiva e incide negativamente en los resultados de la ejecución de la política pública de desarrollo rural.

Análisis de la respuesta de la entidad

La ADR en su respuesta indica que la “cantidad de PIDAR no es equivalente a las organizaciones beneficiarias”, dando cuenta de 393 organizaciones identificadas en los 189 PIDAR. En este sentido expresa que, dada la capacidad operativa de la ADR, se establecieron metas anuales para atender 90 organizaciones en 2017 y 30 en 2018, lo que sumado a una meta de 50 más en 2019, acumulando 170 entre 2017 y 2019. En este sentido vale la pena resaltar la tarea encargada a la Agencia en el sentido de fomentar la asociatividad en el ciclo de vida de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural. Por lo tanto y partiendo de la relevancia que tiene el fortalecimiento del capital social para garantizar la sostenibilidad de las inversiones ejecutadas a través de los PIDAR y que la entrada a esta oferta es a través de organizaciones de productores, se ratifica lo

manifestado por la CGR y de conformidad con la información remitida, se establece un porcentaje aún menor para el fortalecimiento de las organizaciones atendidas con los PIDAR.

Por otra parte, la ADR señala que en relación con el lineamiento 9.2 a su cargo y adoptado por la Resolución 464 de 2017, se han adelantado acciones alrededor de “la estrategia *“Cultivemos Participación Rural”*”, que según el oficio retoma mediante talleres teórico- prácticos temáticas alrededor de: Promoción de instancias de participación rural — CMDR y CONSEA, Fortalecimiento de capacidades para la participación, Liderazgo y participación dirigida a mujeres y jóvenes rurales y Control social de los planes, proyectos y programas de desarrollo rural.

La CGR destaca los instrumentos allegados tales como la “Guía metodológica para la implementación del taller Cultivemos Participación Rural.”, pero reitera que aún no se evidencia que la Agencia haya establecido una estrategia tal y como lo contemplan los lineamientos adoptados en la resolución 464 de 2017 y los instrumentos hasta ahora implementados, como los talleres mencionados, desconocen los espacios y parcialmente las directrices de la citada resolución.

En este sentido se configura el hallazgo.

(H7) HALLAZGO 2.2.5. Metodología Caracterización Organizaciones (ADR)

El artículo 26 del Decreto 2364 de 2015, define, dentro de las funciones de la Dirección de Participación y Asociatividad, el diseño y ejecución de programas de *“apoyo a la formalización y fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales”*, para la conformación de redes de estructuradores y ejecutores de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.

En desarrollo de esa función, el mapa de procesos de la ADR define el proceso *“Promoción y apoyo a la asociatividad”*, el cual parte de la identificación de las formas asociativas vinculadas a los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial -PIDAR- y su diagnóstico, como elemento fundamental en la definición e implementación de planes de acompañamiento a las organizaciones y su respectivo seguimiento.

No obstante, la Agencia no ha definido la metodología que permita caracterizar a las organizaciones y en consecuencia implementar acciones para su fortalecimiento. Tampoco ha aplicado el procedimiento previsto en el mapa de procesos. Cada uno de los operadores que ejecutan los PIDAR aplica

instrumentos propios, lo que no permite un estándar en los instrumentos, variables y acciones de intervención con las organizaciones que interlocutan con la ADR.

Efectivamente, en respuesta a la solicitud de la CGR de allegar el *“Documento metodológico formulado para realizar el diagnóstico de las organizaciones”*, la Dirección de Participación y Asociatividad de la ADR, mediante correo electrónico el martes 9 de abril de 2019, indica que en el marco de los convenios con UNODC se determinó el apoyo en *“los modelos de intervención de fortalecimiento socio organizacional”*, adelantando diagnóstico de las organizaciones beneficiarias de PIDAR, a través de la metodología *“Diagnostico socioempresarial”* denominada SOE.

Así mismo, manifiesta que en los convenios suscritos con FAO se estableció, como uno de los productos, los *“planes de acompañamiento para fortalecer la asociatividad”*, en donde se incluye el diagnóstico y acompañamiento a las organizaciones beneficiarias, para lo cual implementa como herramienta de diagnóstico la *“Medición del Emprendimiento Rural”* MER.

En este sentido se considera inconveniente aplicar distintas metodologías en un mismo servicio público puesto que impide unidad de criterio para la ejecución y seguimiento; además, la duplicidad de esfuerzos para un mismo producto, contraría el principio de economía en el que se debe fundamentar la administración pública según el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

Análisis de la respuesta de la entidad

La ADR reitera lo manifestado en las comunicaciones de respuesta en el marco de la auditoria, las cuales después de su análisis dieron origen a la observación. Además, indica que *“para esta vigencia se tiene propuesto unificar una metodología que permita generar acciones articuladas para el diagnóstico y fortalecimiento asociativo, conforme a las necesidades de la Agencia de Desarrollo Rural”*. En este sentido, se configura el hallazgo dada las afirmaciones de la Agencia.

(H8) HALLAZGO 2.2.6. Ruta articulada para la generación de ingresos (MADR)

Entre las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentra la de velar por el cumplimiento de lo consagrado en los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a la normatividad vigente. Además, es responsable de formular las políticas para el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia; de propiciar la articulación

interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial en lo concerniente al desarrollo rural y agropecuario con enfoque territorial; del diseño, implementación y promoción de estímulos para la producción y comercialización agropecuaria, a través del financiamiento, la inversión, la capitalización y el fomento a la producción.

Así mismo, el artículo 15 del 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”*. Establece que son funciones de la Dirección de capacidades productivas y generación de ingresos, la proposición de normas, instrumentos y procedimientos que permitan el desarrollo de capacidades productivas y la generación de ingresos. También debe diseñar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo rural en materia de capital humano y social, acceso a activos productivos, promoción de seguridad alimentaria, microempresa rural y microfinanzas, desarrollo de competencias laborales, acompañamiento técnico y cofinanciación de proyectos productivos a las poblaciones rurales más vulnerables.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad y Educación”* planteó que, para lograr la construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, era necesaria una transformación integral del campo colombiano. Para materializarlo, las acciones se dirigirían a pensar el territorio rural como un espacio de convergencia de la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbanos-rurales (PND, 2014, p.421-422). En concordancia con el PND, el Decreto 2369 de 2015 adicionó dos funciones al MADR; una de ellas le establece *“formular la política y diseñar los instrumentos para promover el mejoramiento de las condiciones de desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto que le señale el Gobierno nacional”*.

De otro lado, los recursos de inversión que le apuntan al referido marco normativo, orientados a la generación de ingresos se inscriben dentro del programa *“Inclusión productiva de pequeños productores rurales”* (código: 1702), cuya ejecución en 2018 ascendió a \$332.714.832.433, en seis proyectos (BPIN) desarrollados por el MADR y uno más por la Agencia para el Desarrollo Rural ADR.

Entre estos proyectos se destacan tres instrumentos del MADR para atender a la población rural en el territorio nacional, incluidas las regiones priorizadas para implementar la Reforma Rural Integral: **1.** Apoyo a Alianzas Productivas (Alianzas productivas para la paz), **2.** Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad y **3.** Fortalecimiento de Capacidades Productivas.

La revisión del soporte documental y las visitas de campo en algunos de los municipios de la Región de Montes de María, donde se han invertido recursos, permiten identificar debilidades en la gestión del MADR, que pueden sintetizarse así:

1. No hay un derrotero formal de la política de generación de ingresos para la población rural que permita metas claras y universales, respecto de los presupuestos constitucionales y legales. El resultado es una desarticulación de la oferta institucional que podría ocasionar el incumplimiento de la misión de las entidades, de los objetivos generales de la política y una atomización de los recursos dirigidos al desarrollo agropecuario y rural.
2. Se registran inconsistencias en la Información que afectan la evaluación y seguimiento de los proyectos. En la respuesta del 3 de abril de 2019 (Memorando 20194800021493, Pregunta 13), el MADR relaciona dos convenios, al referirse al proyecto *Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas*: Convenio 893, suscrito con la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI-, donde indica que el aporte del MADR es de \$153.417.117.873 y el Convenio 895, suscrito con Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli – CISP-, donde indica que el mismo aporte es de \$30.003.136.499. En esta información se registran varias imprecisiones:
 - En el Convenio 895 con CISP- se indica que el Valor total del convenio es de \$57.147.337.858 y que la contrapartida es de \$17.144.201.359. No se explica la diferencia de \$10 mil millones.
 - Se omitieron otros convenios ejecutados en 2018, dentro de este proyecto: 507 de 2018 con la misma OEI, el cual inició el 28 de junio de 2018 y por el que se ejecutó la suma de \$75.269.260.579; 286 de 2013 (sexta adición) suscrito con Corporación Colombia Internacional, cuyos recursos se orientan al proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad -CCECO, cuya ejecución en 2018 ascendió a \$30 mil millones (se recibió una base de datos donde se relaciona el representante del grupo, como respuesta a la Pregunta 15, pero no los beneficiarios). El convenio 572, suscrito el 28 de diciembre de 2018, con el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, por \$17.870 millones con el fin de “*Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para la gestión y transferencia de conocimiento en el sector rural logrando la optimización de insumos técnicos sectoriales en la construcción de políticas públicas transversalización del enfoque de género, generación*

de ingresos y capacidades productivas” y por el que se ejecutó la suma de \$16.500 millones. El convenio 0573 suscrito con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO- con el fin de “perfeccionar políticas públicas a través de la gestión del conocimiento para la agricultura campesina familiar y comunitaria (ACFC) en territorios rurales de Colombia con enfoque agroecológico”, cuya ejecución en 2018 ascendió a \$1.294,4 millones.

- En el Convenio 893 se dice que se cubre a 19.059 beneficiarios mientras que en la base de datos se relacionan 18.984, 23 de ellos sin documento de identidad; 1.500 no tienen puntaje Sisben asociado y otros 297 tienen asociadas categorías que no corresponden (No están dentro del diccionarios de datos: Ok, NA, NT, NR, No tiene, N/A, Lio, En verificación, CAMBIAR VIVANTO NO ES PANTALLAZO, COD.42419012194902, COD.4298632, COD.52123829812144). En la base de datos se relaciona un valor total de “RECURSO \$ MADR” de \$152.955.380.561,043; es decir que se registra una diferencia de \$461.737.311, respecto de lo informado en la relación de proyectos.
 - En el convenio 895 se relacionan 140 asociaciones beneficiarias en los seis proyectos, pero en la base de datos, en todos los casos el campo “NOMBRE DE LA ASOCIACION” indica que “NO REGISTRA”.
 - En los otros convenios que se ejecutaron en 2017 (395 con Colegio Mayor de Antioquia, 407 con la Fundación Centro Interactivo de Ciencia y Tecnología del Sector Agropecuario – FUNDAPANACA-, 731 con la Gobernación de Magdalena, 842 con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres representado por FIDUPREVISORA y municipio de Mocoa; 866 con la Agencia para la Reincorporación y Normalización -ARN- y el patrimonio autónomo Fondo Colombia en Paz y el identificado con “701”, en el que se relacionan cerca de 460 instituciones, la información sobre las características de los beneficiarios (Sisben, pertenencia étnica, hechos victimizantes, asociaciones beneficiarias, línea productiva y/o proyecto), es mucho más insuficiente.
3. En los instrumentos del Ministerio, se observa que la intervención en los territorios y familias rurales, no distingue entre los conceptos de pobreza multidimensional y pobreza de ingresos, por lo que no articula estrategias claras y suficientes para enfrentar las problemáticas que éstas generan. Los programas anteriormente mencionados son una muestra de la atomización de recursos en el sector, y como política de desarrollo rural para la generación de ingresos y superación de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, carecen

de perspectiva, debido a que sus acciones se encuentran desarticuladas entre sí y con el resto de la oferta institucional existente en los demás sectores, limitando el impacto de su gestión al cumplimiento de objetivos muy específicos de política o en ocasiones sólo de proyectos de inversión.

4. “*Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad*” y “*Fortalecimiento de Capacidades Productivas*”, fueron concebidos como proyectos individuales y así se ejecutan. No obstante, para las vigencias 2017 y 2018 se encontraban formulados bajo un mismo proyecto de inversión denominado “*Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional*”, lo cual generó incoherencias en la cadena de valor y, por tanto, en la identificación de recursos, metas e indicadores de cada uno de ellos.
5. El proyecto “*fortalecimiento de capacidades productivas y generación de ingresos*”, cuyo objetivo es promover estrategias de acompañamiento y atención a la población con enfoque territorial diferencial, orientado por los lineamientos del manual PARES para la cofinanciación de proyectos, tuvo actividades diversas y disímiles en su intervención durante la vigencia 2018. Dichas actividades no se encontraron necesariamente interrelacionadas y, por el contrario, respondieron en su mayoría a necesidades inmediatas del Gobierno Nacional. El propio informe de gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural revela que bajo este proyecto se destinaron en 2018:
 - \$9.000 millones, para promover estrategias de acompañamiento y atención a la población con enfoque territorial diferencial y para la generación de ingresos en los departamentos Antioquia, Bolívar, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.
 - \$3.000 millones, para promover el fortalecimiento de la capacidad productiva y la competitividad del sector bovino en el departamento del Magdalena.
 - \$1.000 millones, para la financiación de un proyecto que buscaba fortalecer las capacidades productivas y la generación de ingresos de 180 familias damnificadas habitantes del área rural de Mocoa, como adopción de medidas de respuesta y rehabilitación.
 - \$2.500 millones, invertidos en el marco del acuerdo de Paz para formar 350 líderes rurales en líneas agropecuarias, en los departamentos Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Guaviare, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Sucre.
 - \$30.003 millones, (en 2017-2018) para fortalecer la producción de los productores paperos y lecheros de los departamentos de Nariño, Boyacá y

Cundinamarca, en el marco de los compromisos adquiridos por el MADR en el Paro Agrario y campesino en 2013.

Estas actividades no están cohesionadas por un lineamiento de política y no se reflejan en la cadena de valor del proyecto.

6. El proyecto *Capacidades empresariales rurales, confianza y oportunidad - CCERCO-*, con un valor programado de USD69.4 millones se formuló con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de vida, ingresos y empleo en los territorios rurales más pobres de Colombia. El objetivo se lograría a través del incremento de los capitales de las familias debido al aumento y diversificación de la producción, mejores conocimientos y habilidades producto del acompañamiento técnico y fortalecimiento de su base organizativa, inclusión financiera y mayor acumulación de recursos proveniente de ahorro, seguros y créditos, entre otros instrumentos financieros; además del rescate de saberes locales y los conocimientos apropiados por la población objetivo.

El MADR afirma haber atendido en 2018 a 1.736 grupos, en 79 municipios, a través de la cofinanciación de planes de negocio para grupos con negocio en marcha, sin negocio en marcha, grupos de jóvenes rurales e iniciativas ambientales. La evaluación de los proyectos incluidos en la muestra que fue objeto de visita de campo, en el marco de la Auditoría de Cumplimiento, indica que estas ideas de negocio e iniciativas ambientales, se enfrentan a muchos riesgos económicos, financieros, medioambientales y de viabilidad, a causa de deficiencias en la etapa de planeación, lo que dificulta su sostenibilidad; a ello contribuye la falta de articulación con los otros instrumentos de la política sectorial.

7. El proyecto *Apoyo a alianzas productivas* se orienta a pequeños productores a quienes que les falta cumplir alguna condición de calidad para ser competitivos. En atención a este hecho, se asigna un equipo técnico para acompañar, de manera permanente, los procesos en las asociaciones por un lapso mínimo de un año de ejecución del proyecto. Así mismo, se otorga un apoyo económico para inversiones que permitan cumplir los requerimientos del mercado y del aliado comercial. El proyecto se sustenta en la premisa según la cual, el éxito de la pequeña producción, a la hora de comercializar sus productos, se fundamenta en la asociatividad; esto permite satisfacer la demanda, cumplir, en términos de cantidad y calidad y reducir, a su vez, los costos de la unidad logística básica.

Pese a que este proyecto apunta a los objetivos de acercar los productores rurales a los mercados y que se soporta en un esquema de seguimiento técnico adecuado, presenta demoras en la implementación de las iniciativas

apoyadas y no se articula con los demás instrumentos del MADR ni con los de la ADR. Particularmente, en uso de la función de fijar lineamientos de política, las lecciones aprendidas por este proyecto deberían ser incorporadas en el *“Modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización”* diseñado por la ADR, cuya misión es fomentar la competitividad de las organizaciones de pequeños productores a través de esquemas adecuados de comercialización.

Las situaciones descritas muestran que la fragmentación en la ejecución y, por ende en los resultados obedece a la ausencia de lineamientos de política coherentes, lo cual contraría lo establecido en el Acuerdo Final y en el Plan Marco de Implementación; en particular, los principios de transformación estructural y desarrollo integral del campo, debido a que la oferta existente no se ha modificado para generar acceso efectivo a la tierra, a la productividad, a la seguridad alimentaria adecuada y sostenible, a los bienes y servicios públicos básicos, a oportunidades de inversión y a la protección y fortalecimiento de la economía rural, con prioridad de las comunidades y zonas más afectadas por el conflicto.

La literatura especializada contribuye a complementar y comprender el marco normativo citado. Con base en Echeverry y Sotomayor (2010) citado por CEPAL (2016)⁶⁴, las políticas de desarrollo con enfoque territorial deben ser analizadas desde tres perspectivas complementarias: i) la esfera política por medio de la cual se originan los mecanismos para la efectiva distribución del poder; ii) la esfera administrativa compuesta por la institucionalidad operativa, de gestión y ejecución de los programas y recursos destinados para el desarrollo territorial; y por último, iii) la esfera técnica, integrada por las herramientas necesarias para la planificación a largo plazo del territorio.

El mismo texto plantea que *las políticas de desarrollo productivo deben jugar un papel primordial en la promoción de cambios estructurales que contribuyan a reducir los rezagos estructurales de las zonas rurales en materia de pobreza y desarrollo en general*, por tal motivo se deberían incluir dos nuevas tendencias para alcanzar los cambios estructurales. La primera es buscar el desarrollo de actividades agrícolas no tradicionales que generen mayor valor agregado, aprovechando las ventajas comparativas naturales (como las climáticas) y las oportunidades en los mercados internacionales. La segunda, es la diversificación de la economía rural, mediante el desarrollo de articulaciones con otros sectores económicos con el desarrollo de nuevas actividades productivas y de servicios (CEPAL, 2016, p.47).

⁶⁴ Transformaciones rurales y agricultura familiar en América Latina. Una mirada a través de las encuestas de hogares, CEPAL, Adrián G. Rodríguez (LC/L.4168), 2016.

En este sentido, una lectura interpretativa de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional contribuye en la formulación de propuestas de política para lograr los cambios estructurales requeridos, mientras que los Planes Nacionales viabilizarían el desarrollo de articulaciones intersectoriales e interinstitucionales. Para mitigar las brechas entre lo urbano y lo rural hace falta una estrategia nacional que propenda por una verdadera articulación de la oferta institucional, que intervenga en los territorios priorizados y que genere impactos a nivel regional.

Respuesta de la Entidad

El MADR responde que el Gobierno Nacional planteó como una de sus prioridades en el PND 2014-2018, impulsar el sector agropecuario por su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, proponiendo estrategias para el fortalecimiento integral de capacidades productivas, lo que permite lograr aumentar la productividad y competitividad de tal manera, que la oferta productiva y exportable del país se caracterice por su alto valor agregado. Para la implementación de esta política, se requiere contar con instrumentos específicos, basados en actividades de asistencia técnica, investigación, transferencia e innovación tecnológica.

Según esto, la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos (DCPGI) a través de sus instrumentos de intervención realizó inversiones relacionadas con la sostenibilidad de proyectos, la implementación de modelos de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial, la innovación, el desarrollo de estrategias que garanticen los mercados de los productos bienes y/o servicios rurales con énfasis en los agropecuarios con visión de encadenamiento, el fortalecimiento de la asociatividad; con el propósito de combatir la pobreza rural a través de la inclusión productiva para la consolidación de la clase media en el campo.

Se menciona que, gracias a estas intervenciones, se ha contribuido al desarrollo del sector agropecuario y rural en el territorio nacional, a partir de sus potencialidades agroecológicas, con un enfoque de género y de derechos; ayudando así al mejoramiento de los índices de vulnerabilidad de las poblaciones, a las condiciones de vida de quienes viven en el campo y a reducir la brecha de desigualdad entre lo urbano y lo rural.

También se manifiesta que el MADR, desempeñando su rol y misionalidad, se focaliza en los productores rurales; planteando iniciativas que permitirán tener acceso a una oportunidad de generación de ingresos de manera suficiente y sostenible, y que se integren de forma exitosa a las cadenas productivas.

Por otra parte, se indica que la focalización de los beneficiarios se desarrolla según la estrategia contemplada en el manual PARES, explicando que si bien no se hace la relación taxativa entre la pobreza multidimensional y la pobreza de ingresos, si se tiene claro que el beneficio se otorga a los pequeños productores, circunstancia que se refuerza con el puntaje del SISBEN que permite entregar beneficios a la población más vulnerable, esto es quienes tengan menor capacidad de respuesta en situaciones de riesgo.

Respecto al proyecto de inversión Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas, la Entidad considera que si bien es cierto el proyecto "Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad" se encuentra inmerso en el proyecto de inversión "Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacional", esto no ha generado inconsistencias en la cadena de valor del proyecto, ya que para la vigencia 2017 se crearon productos y/o actividades específicas para el proyecto Capacidades Empresariales, dentro de la cadena de valor del proyecto de inversión mencionado anteriormente. Así las cosas, el MADR afirma que para 2017 y 2018 la cadena de valor refleja claramente las metas, objetivos y productos para la ejecución los recursos destinados a los proyectos "Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad" e "Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacional".

Por otro lado, sobre el proyecto fortalecimiento de capacidades productivas y generación de ingresos y sus actividades diversas y disímiles en su intervención durante 2018, el Ministerio expresa que cada una de las intervenciones realizadas a través de la ejecución del proyecto **Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacional**, está orientado a aumentar la participación de las regiones en los recursos de los proyectos, políticas, planes y programas destinados para su atención y fortalecimiento, conforme a las necesidades de cada territorio, en el marco de la política agropecuaria, la cual se orienta a la implementación de mecanismos que permitan la generación de empleo e ingresos en la población rural, el incremento de la competitividad de la producción agropecuaria, la ampliación y diversificación de mercado interno y externo, la equidad en el desarrollo regional y la gestión del riesgo agropecuario.

Con relación a los planes e ideas de negocio cofinanciados por el proyecto Capacidades empresariales rurales, confianza y oportunidad CCERCO, la entidad responde que si bien los Planes de Negocio, podrían ser susceptibles a riesgos económicos, financieros, medioambientales y de viabilidad, el Proyecto "Construyendo Capacidades Empresariales, Confianza y Oportunidad", cuenta con las estrategias de identificación, estructuración implementación y seguimiento de los Planes de Negocio necesarias para minimizar dichos riesgos y garantizar una óptima implementación de los mismos, las cuales son desarrolladas a través del

equipo territorial y nacional del Proyecto y abordan los aspectos administrativos, técnicos, empresariales, asociativos, financieros y contables para el seguimiento y fortalecimiento de los emprendimientos productivos.

Sobre las observaciones al PAAP, el MADR no presenta una respuesta o justificación de la desarticulación del proyecto con los otros instrumentos del Ministerio o de la ADR.

Por último, frente a la fragmentación de la ejecución y la ausencia de lineamientos de política coherentes, la entidad manifiesta que los lineamientos de política del sector agricultura establecidos en el PND 2018-2022 responden a lo establecido por el AF y al PMI, con relación al acceso efectivo de la tierra, la productividad, la seguridad alimentaria adecuada, los bienes y servicios públicos rurales de competencia del sector, las oportunidades de inversión en la zona rural, y la protección y fortalecimiento de la economía rural. En adición el MADR agrega que es importante tener en cuenta que las dinámicas del cambio de Gobierno Nacional exigen a la gestión pública la revisión y reestructuración de la oferta institucional para que esta sea consistente con lo estipulado en el PND 2018-2022, el MGMP y la implementación progresiva del AF, tarea que actualmente están realizando el MADR, y sus entidades adscritas y vinculadas.

Análisis de la respuesta

Según lo manifestado en la observación, la problemática principal que se presenta en el sector agropecuario con relación a la generación de ingresos es la falta de una ruta progresiva, articulada y escalonada que contribuyan al desarrollo rural y a mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales. Adicionalmente, se puntualizan algunos hechos que demuestran algunas de las falencias de los proyectos y evidencian la fragmentación de la ejecución.

Por lo anterior, del análisis macro de la oferta existente se encontró que los instrumentos con los que cuenta el MADR para alcanzar los objetivos de impulsar el sector agropecuario a través del aumento de la productividad, la competitividad y el valor agregado, no logran generar mayor impacto y sostenibilidad si no se traza una ruta con metas claras y universales que articule entre sí todas las herramientas de asistencia técnica, investigación, transferencia e innovación tecnológica disponibles en las demás entidades del sector.

También es importante tomar en consideración las particularidades de cada territorio y diferenciar a los potenciales beneficiarios no solo desde un enfoque de vulnerabilidad económica sino desde lo multidimensional, por lo que la articulación de la oferta de las demás entidades del Estado es imperiosa.

A lo largo de la respuesta del Ministerio se hace mención de los resultados individuales de los proyectos, de cómo estos dieron respuesta a los planteamientos y objetivos del PND 2014-2018, se indican los resultados de las gestiones del Ministerio en el nuevo PND 2018-2022 y adicionalmente se objetan los planteamientos formulados frente a las falencias de cada uno de los programas.

Frente a lo anterior, es preciso recordar que el AF ha expresado la necesidad de planear el territorio en periodos de corto, mediano y largo plazo, por lo que ha establecido unos mecanismos y principios aplicables que permitirán la superación de las condiciones negativas y la reducción progresiva de las brechas en estos tres periodos. Por tal motivo, que la concentración de las acciones del MADR para dar cumplimiento a los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo evidencian la falta de perspectiva para la expedición de lineamientos que permitan a generar impactos multidimensionales en el sector rural.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, la observación se mantiene y se configura el hallazgo.

(H9) HALLAZGO 2.2.7. Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad -CCERCO (MADR)

De acuerdo con la evaluación del proyecto CCERCO, realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario⁶⁵, *“la formulación inicial del proyecto focalizó su accionar en 100 municipios, habitados por 160 mil familias clasificadas como potenciales beneficiarios de los niveles I y II del SISBEN y de las cuales se priorizaron 47 mil que estaban por debajo de la línea de pobreza extrema. Posteriormente, la cobertura se amplió a 134 municipios, se aumentó el número total de familias en los niveles mencionados de SISBEN a 270 mil y se estableció en 50 mil el número de familias priorizadas como beneficiarias⁶⁶”*. Luego la evaluación indica que, en los seis años de ejecución del proyecto, se ha logrado beneficiar a 22.555 familias de 79 municipios; con la prórroga a 2.020, se estima que se alcanzará una cobertura de 36.329 familias.

⁶⁵ Quiroga Traslaviña Oscar David y Llano Rodríguez Mauricio. “Evaluación de la Operación del Proyecto de Construcción de Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidad” Boletín Dirección de Estudios Sectoriales -DES-. Junio de 2019. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Las detecciones de esta observación se apoyan en esta evaluación.

⁶⁶ La población beneficiaria comprende pequeños agricultores, campesinos, grupos étnicos, familias con jefatura de hogar femenina, jóvenes rurales, familias rurales desplazadas forzosamente y la población de la Red Unidos.

Además de la reducción del 27% en la cobertura, y pese a los aspectos positivos observados, el proyecto adolece de las siguientes debilidades:

1. Como lo observa la citada evaluación *“no existe integración explícita del programa con los PDET, incluso algunas de las Unidades Territoriales establecidas por el proyecto se intersecan con dos PDET al tiempo, una situación que plantea problemas de coherencia entre los instrumentos de planificación”*. De hecho, en la convocatoria de 2014, el 80% de los municipios coincidieron con los priorizados luego como PDET y en 2017 el 88%, mientras que en 2019 sólo el 67%. De conformidad con las bases de datos suministradas por el MADR al equipo auditor, en 2017 y 2018, el 82,2% de los beneficiarios y el 81,8% de los incentivos otorgados, se ubicaron en municipios PDET. Sin embargo y pese a que la ubicación en municipios PDET, fue uno de los argumentos del Gobierno Nacional para lograr la prórroga por tres años más, al finalizar 2017, no hay evidencia documental explícita de integrar el proyecto a los PDET.
2. Dentro del financiamiento, se espera que el aporte de los beneficiarios ascienda a USD 13, 6 millones⁶⁷. Esta aspiración parece irreal dado que se trata de población en extrema pobreza y que, en seis años, el aporte no ha superado USD 1 millón⁶⁸. Además, esta contribución se escapa al control del proyecto; en el informe de seguimiento de 2017, se advertía que *“De acuerdo con la información extracontable del proyecto, se estima que contribuyeron (los beneficiarios) con USD 0,63 millones. La Misión recomienda que se cuantifique con exactitud estos aportes y que se incluyan en los informes de ejecución del Proyecto”*⁶⁹ (Párrafo 42 pág. 14).
3. Por su parte, el Gobierno contribuiría *“con unos USD 5,7 millones en forma de exenciones fiscales y gastos de administración para una entidad fiduciaria”* (numeral 31 de la Sección B *“Financiación del Proyecto”*, del Convenio de Financiación). No obstante, en la traza financiera del proyecto no hay una cuantificación del gasto tributario, ocasionado por las exenciones. El total de aportes se ha hecho con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación.

⁶⁷ El Convenio suscrito con FIDA no incluye el aporte de los beneficiarios y en el Conpes 3709 de 2011 se previó un aporte de USD 4,7 millones; la cifra inicial aparece en la *“Propuesta de préstamo y donación a la República de Colombia para el proyecto de fomento de la Capacidad Empresarial Rural: confianza y oportunidades”*. Informe al presidente, para aprobación, abril de 2012, pág. 6 (numeral 31 de la Sección B *“Financiación del Proyecto”*, del Convenio de Financiación).

⁶⁸ FIDA, Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidad. Informe de supervisión, octubre de 2018

⁶⁹ FIDA, Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidad. Informe de supervisión, septiembre de 2017.

4. Desde la perspectiva del horizonte del proyecto, su ejecución se ha rezagado por razones documentadas en las actas de los comités Directivo, Administrativo y Supervisor del Contrato 286, suscrito en 2013, con la Corporación Colombia Internacional; los rezagos se reflejan en la formalización de seis prórrogas, ocho adiciones, cinco reducciones y dos aclaraciones en un lapso de poco menos de seis años.

Pese a que, en el Comité Directivo del 19 de diciembre de 2017, se expuso que no se lograría cumplir con las actividades de los cuatro componentes (**1.** Formación de Capital Social Asociativo y Desarrollo Empresarial; **2.** Desarrollo y Fortalecimiento de los Activos Financieros Rurales; **3.** Gestión del Conocimiento, capacidades y comunicaciones y **4.** Coordinación del proyecto), entre otras razones, porque no se desarrollaron estrategias para responder a las rutas de aprendizaje, con lo que se afectaron actividades comunes en los componentes 1 y 2, y a que en el mismo Comité se solicitó *“tener en cuenta estas circunstancias para 2018”*, durante esta vigencia se comprometieron \$30 mil millones, de los cuales solo se obligó el 20%.

Llama la atención, además, que el 29 de octubre de 2018 en el Comité Directivo, se anuncie que el Viceministro de Desarrollo Rural, tomó la decisión de “adicionar \$10 mm para la vigencia 2018, provenientes del apoyo presupuestario de la Unión Europea para Desarrollo rural Integral con Enfoque Territorial y que se destinarán para el proyecto con el fin ampliar la cofinanciación de los Planes de Negocio en el marco de la convocatoria 2018, con lo cual se espera pasar de 328 a 533 PN cofinanciados en los 41 municipios atendidos en la actual vigencia.

Esta decisión, además de no consultar las dificultades precedentes del proyecto fue irreal, puesto que se propuso un incremento del 62.5% en los Planes de Negocio para un lapso de un mes. El resultado es que los recursos, provenientes de una donación, se asignaron (compromiso) pero no se obligaron puesto que no se adelantó la gestión propuesta. Por esta razón, la ejecución de 2018 rompió con la disciplina de los años precedentes en los que las reducciones permitían ajustar los recursos a lo realmente ejecutado y, desde la perspectiva de ejecución presupuestal no se observaron rezagos. Este hecho es contrario a las disposiciones y principios consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)

El rezago en la ejecución y la reducción de las metas del proyecto contrarían los presupuestos del Conpes 3709 de 2011 y afectan a la población rural en condición de pobreza extrema de las zonas priorizadas, entre las que se encuentran municipios de las regiones PDET.

Análisis de la respuesta de la entidad

Integración del proyecto con las regiones PDET: La extensión del convenio se justificó con la atención del 100% de los municipios priorizados en 2014, 71 de los cuales coinciden con la estrategia PDET; así fue aprobada la extensión por DNP, Ministerio de Hacienda y el propio FIDA. Esos municipios serán atendidos con las convocatorias 2018 y 2019. La intersección de UT con zonas PDET no tiene problemas de coherencia porque los objetivos de UT y zonas PDET son diferentes; las primeras son sólo organización administrativa y operativa, mientras que los PDET sí son instrumento de planificación. Se afirma que no se efectuó integración explícita del proyecto a los PDET. Con esta afirmación se acepta que la extensión del proyecto no se articula con la estrategia PDET.

Aporte de los beneficiarios: A 31 de diciembre de 2018 fue de USD 1,02 (Tasa de cambio: \$3.249,75 por 1 USD). Proyecta un aporte de USD 4,3 millones. Se mantiene esta parte de lo observado.

Aporte del Gobierno. Indica que no se comprometió gasto tributario. Se modifica el hallazgo para indicar que la afirmación se hizo en el informe al presidente y que en el Documento Conpes 3709 de 2011, el aporte indica (pago de impuestos y costos de administración fiduciaria), sin aclarar.

Ejecución presupuestal de 2018. El MADR afirma que se modificó el proyecto por lo que se requieren mayores recursos, pero no relaciona puntualmente las modificaciones con la asignación presupuestal de 2018. Además, indica que las reservas obedecen a las restricciones del PAC, por lo que el equipo auditor encuentra que habría un problema de planeación. Se mantiene el hallazgo.

(H10) HALLAZGO 2.2.8. Subsidios, incentivos, créditos blandos y oportunos en municipios PDET (MADR)

El acceso al crédito permite fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria y las capacidades productivas de los campesinos, para la reconversión productiva y la generación de valor agregado en los procesos de producción, transformación y comercialización de la población rural. El artículo 64 de la Constitución, el Acuerdo Final y el Plan Marco de Implementación, fijan la promoción de subsidios, incentivos, líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas, sistema de garantías que faciliten el acceso al crédito, estímulos a la economía solidaria y cooperativa, seguros de cosecha subsidiados, manuales de crédito subsidiado y mecanismos de normalización de cartera.

En este marco normativo el sujeto beneficiario del instrumento financiero es denominado mediante diferentes formas, lo que no permite una adecuada focalización y determinación de las necesidades del beneficiario:

- El campesino beneficiado del acceso al crédito para mejorar el ingreso y la calidad de vida
- Trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente
- Población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada
- Economía campesina, familiar y comunitaria
- Pequeños⁷⁰ y medianos productores con menores ingresos
- Para efecto de las garantías FAG- Fondo Agropecuario de Garantías-, la Resolución 03 de 2018 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario-CNCA, otorga cobertura a: desplazados y pequeño, mediano, gran productor y mujer rural.
- En LEC- Línea Especial de Crédito con Tasa Subsidiada, define como tipo de productor a: joven rural, pequeño productor, mediano productor, esquema asociativo (para el cual no diferencia entre pequeñas y grandes asociaciones) y esquema de integración.

De otra parte, el MADR aún no ha establecido las equivalencias entre la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria -ACFC- y las distintas definiciones o rangos de pequeño y mediano productor existentes en el sector y según lo establece el parágrafo 4 del artículo 5 de la Resolución 464 de 2017. En igual forma, para la mayor priorización requerida, el MADR no ha emitido los lineamientos que atiendan debidamente las necesidades y características de los 170 municipios PDET.

Sin embargo y en aras de identificar los beneficios recibidos por los pequeños productores de los municipios PDET, durante 2018, en términos de servicios financieros, se consultaron las bases de datos del convenio interadministrativo No.

⁷⁰ Pequeño Productor para crédito agropecuario: Decreto 691 de 2018 *"Por el cual se modifica el artículo 2.1.2.2.8 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la definición y calificación de pequeño productor para los fines de la Ley 16 de 1990, y se deroga el artículo 2.1.2.2.9 del mismo"*

Para los fines de la Ley 16 de 1990, *"se entenderá por pequeño productor la persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) SMMLV, en el momento de la respectiva operación de crédito. Deberá demostrarse que estos activos no excedan de ese valor, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, cuya antigüedad no sea superior a 90 días a la solicitud del crédito."*

"Mediano productor para crédito agropecuario: Aquel (persona natural o jurídica) cuyos activos totales estén entre 285 y 5.000 SMMLV (COMISIÓN NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO)."

"Gran Productor para crédito agropecuario: Aquel (persona natural o jurídica) cuyos activos totales sean superiores al equivalente a 5.000 SMMLV (COMISIÓN NACIONAL DE CRÉDITO AGROPECUARIO)"

20180275 suscrito entre MADR y FINAGRO, estableciéndose una participación de apenas 13% en LEC⁷¹- Línea Especial de Crédito y de 6% en ICR- Incentivo a la Capitalización Rural, frente al total recibido por los municipios del país, en los respectivos instrumentos.

Tabla 12. Resumen Instrumentos Financieros-2018 (pesos)

Instrumento	Total Municipios PDET	Pequeño Productor	Mediano Productor	Grande Productor	Total País
ICR	239.402.575	221.015.632	18.386.943	0	3.735.463.035
LEC	631.461.837	149.235.907	271.022.824	211.203.106	4.937.688.931
ISA	14.545.781.780	450.127.648	1.482.304.690	12.613.349.442	33.129.297.365
TOTAL	15.416.646.192	820.379.187	1.771.714.457	12.824.552.548	41.802.449.331

Fuente: MADR- FINAGRO

La tabla 12 permite ver la escasa participación de los pequeños productores ubicados en los municipios PDET; obsérvese que su participación del 37% en el acceso a los instrumentos, se explica por el beneficio que reciben los grandes productores de estas zonas al acceder al Incentivo al Seguro Agropecuario -ISA-; beneficio al que no acceden ni los medianos ni los pequeños productores.

El instrumento financiero Incentivo de Capitalización Rural -ICR⁷²- se dirigió en particular al segmento Plan Colombia Siembra y al segmento general -Renovación de cafetales por siembra.

La Línea Especial de Crédito con Tasa Subsidiada- (LEC), definida mediante Resolución 11 de la CNCA de noviembre de 2017, fue orientada a financiar la siembra de cultivos de ciclo corto de frutales que no tengan acceso a ICR, fomento a productores lecheros, retención de vientres de ganado bovino y bufalino, maquinaria de uso agropecuario e infraestructura y maquinaria para transformación y comercialización.

Los reportes mensuales del Convenio 20180275 que FINAGRO entregó a MADR permiten registrar que la base de datos de LEC e ICR debía ser remitida en el respectivo período a los correos de los funcionarios encargados; sin embargo, el

⁷¹ LEC - Línea Especial de Crédito es un programa de crédito que permite financiar diversas actividades como: cultivos de ciclo corto, hortalizas, frutales sin acceso a ICR y Retención de Vientres en ganadería bovina y bufalina con tasa subsidiada

⁷² El Incentivo a la Capitalización Rural ICR, es un aporte en dinero que realiza FINAGRO a productores del sector agropecuario que se encuentren desarrollando un proyecto de inversión nueva, para que modernicen su actividad y mejoren sus condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad y reduzcan riesgos

MADR solicitó prórroga para requerir a FINAGRO nuevamente la información y así cumplir con la entrega a la CGR.

Es de señalar que tanto el contrato como el Plan Operativo del contrato interadministrativo, indican que los informes mensuales de FINAGRO incluyen la entrega de las bases de datos de cada instrumento financiero compuestas de 35 variables, lo que permite establecer que el MADR no consolida debidamente la información remitida mensualmente por FINAGRO, de manera que la pueda aprovechar para generación estadística, análisis y para la misma formulación y evaluación oportuna de la política de financiamiento y desarrollo rural.

De otra parte, en las 35 variables de la base de datos no se incluye información sobre los créditos no pagados o en mora lo que no permite un eficiente control para efectos del acompañamiento al campesino en la normalización de créditos. De igual forma, el Plan Operativo del Convenio señala que, si durante la vigencia del programa el MADR requiere la inclusión de nuevos campos en las bases de datos, debe determinar la necesidad de dicho campo. En este mismo sentido, se encuentra que el Acta No. 1 del Plan Operativo señala que *“Finagro presentará los demás informes y proveerá la información necesaria adicional, en la forma que requieran y demanden los miembros del Comité Administrativo y/o los respectivos supervisores para el cabal cumplimiento de las labores relacionadas con el seguimiento, la vigilancia y supervisión del desarrollo del contrato”*. (Plan Operativo Acta No.1).

Este plan señala, así mismo, que en caso de presentarse normalizaciones de los créditos ingresados a la LEC y mientras se encuentre vigente el contrato se debe presentar en la base indicando en el campo *“observaciones”* el número de operación inicial.

Lo anterior permite establecer que el MADR, como formulador de política y miembro de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA-, no realizó acciones específicas dirigidas al cumplimiento de entrega de subsidios, incentivos, garantías, seguros y créditos blandos, oportunos, durante el año 2018, que fortalezcan la economía del campesino al mejorar sus ingresos y sus capacidades de productividad como lo establece el Acuerdo Final.

Así, el MADR incumple lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación, según el cual en 2017 debían iniciarse las acciones relacionadas con Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para la población beneficiaria del postconflicto (Marco Estratégico del PMI, pilar 1.6, estrategia 1.6.4 *“Acceso a Financiamiento”*). Igualmente, no ha elaborado el documento que defina los parámetros para seguros de cosecha subsidiados, de acuerdo con la estrategia 1.6.5 *“Aseguramiento y normalización de cartera”*, ni los manuales de crédito

subsidiado, que informen y acompañen prioritariamente a los beneficiarios de municipios PDET en el uso de normalización de deuda registrada en FINAGRO.

Las Resoluciones expedidas en 2018 por la CNCA no dan un tratamiento prioritario a la población objeto del postconflicto en los municipios PDET. Apenas, en mayo 8 de 2019, mediante la Resolución 4 de 2019, fijan una Línea Especial de Crédito para la compra de Tierras y para uso agropecuario, en atención al artículo 4 y 5 del Decreto 902 de 2017. En términos de seguros⁷³ de cosecha, la Resolución 102 de 2018 que trata sobre el seguro catastrófico no consulta las características específicas de los beneficiarios del posconflicto.

Aún no se cuenta con la versión definitiva y aprobada del Plan de Subsidios y Financiamiento y del Plan de apoyo y consolidación de generación de ingresos que consulte en su totalidad lo previsto en el PMI. Pese a que la Resolución 464 del 29 de diciembre de 2017 proferida por el MADR definió los sujetos beneficiarios de la política pública para la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (Art. 5), este concepto no se está aplicando. En cambio, se acude al concepto de pequeño, mediano y gran productor que carece de parámetros claros y definidos respecto de la caracterización de quienes deben ser los beneficiarios de las medidas de política en los municipios PDET, como se describió al inicio de esta observación.

La no entrega de instrumentos financieros, de manera adecuada y suficiente, pone en riesgo la RRI en cuanto a transformación rural, bienestar del campesino, mejoramiento de su ingreso, equidad en la entrega de subsidios, incentivos,

⁷³ *"El Proyecto Mapa generó capacidad local en 18 departamentos, 54 municipios y más de 20 sistemas de cultivo, fortalecimiento de la red de asistentes técnico en una visión de comunidad de práctica que sea capaz de llevar a cabo innovaciones en las prácticas que recomiendan en el trabajo cotidiano con productores, como una forma de adaptación agrícola al cambio climático. De Mapa, las lecciones aprendidas de la Corporación llevaron a adoptar en la transferencia de tecnología este encuadre transversal a todo lo que se hace. También se ha colaborado en el contexto de cambio climático con UPRA, FINAGRO para intentar estructurar modelos de pronóstico para estructurar seguro de riesgos. Con IDEAM se han abordado temas relacionados con los servicios agroclimáticos que requiere el sector y la investigación que se necesita para ofrecerlo. El sector agropecuario ha avanzado más que otros sectores en la adaptación y mitigación al cambio climático, aunque **aún se requiere de acelerar el paso y mejorar los esfuerzos para lograr una eficaz resiliencia ante esta crisis climática.** Esto trasciende a todos los sectores debido a que el indicador de la adaptación es el paisaje y transformarlo para hacerlo resiliente es una labor compleja. El cambio climático exige mejorar la gestión del agua y el suelo. En el Ministerio de Agricultura deben ser estratégicas las políticas de adaptación de la agricultura al cambio climático, se deben priorizar las mesas técnicas en el marco de mirar el riesgo agroclimático para el tema de seguros, asesorado y aportando visión y conocimiento desde Agrosavia, como lo ha venido haciendo. En la práctica es difícil la evaluación agroclimática del riesgo para un seguro de agro cosecha. El IDEAM no tiene suficiente cobertura y la información a una escala espacial más precisa todavía requiere de mejores infraestructuras y modelación dinámica. Se precisa de una sofisticación técnica de modelos para la cobertura del manejo climático. En este aspecto se requiere fortalecer las capacidades de la asistencia técnica para atender este subsistema del sector agropecuario." (Agrosavia 2019).*

créditos flexibles y oportunos y no cumple con el apoyo integral al campesino según lo requerido por la Constitución Nacional y el marco normativo citado.

Análisis de respuesta

Se mantiene la observación por cuanto en la respuesta la entidad acepta que aún está realizando el diseño de instrumentos apropiados para la ACFC.

De la respuesta del MADR, se identifica que este no cuenta con información reciente y actualizada o, en otras palabras, no consolida la información remitida por Finagro, lo que no le permite contar con los elementos necesarios para las evaluaciones, los análisis y la toma de decisiones oportuna. En consecuencia, el MADR da a entender que su información no genera confiabilidad.

En las cifras del MADR, se puede identificar que el mayor beneficio de ISA destinado a municipios PDET, fue otorgado a los grandes productores (87%); solo el 3% se otorgó al pequeño productor y 10% al mediano productor. Del total ejecutado mediante Convenio 20180275 a nivel país, 37% fue ejecutado en municipios PDET y 63% en los demás municipios.

De otra parte, el MADR no adelantó acciones para la implementación de las estrategias de lineamientos de política pública para ACFC artículo 9, numeral 7 de la Resolución 464 del 2017 que corresponde a los servicios financieros rurales.

(H11) HALLAZGO 2.2.9. Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (MADR)

La Ley 1876 de 2017 crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), para lograr que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión, apoyen los procesos de Innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano. Esto implica la asignación de funciones y competencias a las entidades del orden nacional y territorial que componen el SNIA.

Realizados los procesos de auditoría de cumplimiento se encontró lo siguiente:

- De acuerdo con la Visita Fiscal al MADR, el 8 de abril de 2019, para el año 2018 no se implementó el servicio de extensión agropecuaria, debido a la no formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria-PDEA (No atendieron el art.29 de la Ley 1876 de 2017), el cual, es el instrumento de

planificación cuatrienal en el que cada departamento en coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria –SNIA⁷⁴ y el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria, definen los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia.

- En este contexto, y teniendo en cuenta que el art. 21 de la citada norma establece que el MADR es el coordinador del subsistema, se encuentra que las deficiencias en la implementación de la Ley se derivan de: **a)** los vacíos en la coordinación por parte del MADR en cuanto a la entrega de lineamientos para la elaboración de los PDEA, **b)** inexistencia formal del Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, con lo que se incumple el artículo 11 y **c)** el no funcionamiento del Fondo de Extensión Agropecuario – FNEA- cuya función, de acuerdo con el art. 15, es la financiación de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria ejecutado a través de los PDEA. Según la ley, la reglamentación debe ser gestionada por el MADR en un plazo máximo de 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma. Es decir, a la fecha existe un rezago de un año en el cumplimiento de la disposición legal, con lo que se pospone el mejoramiento de la productividad y competitividad del país.
- Así mismo, en visita fiscal del 30 de abril del 2019, Agrosavia informó sobre la dificultad de articulación del nivel central con los territorios para que los instrumentos y planes, lleguen de manera organizada y lograr así la eficiencia requerida. Además, esta entidad menciona que las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, no están funcionando. Las Mesas, deben ser creadas por las Comisiones Regionales de Competitividad, los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codectis), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal,
- Comercial y de Desarrollo Rural (Consea), los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), las redes de innovación y los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria.

⁷⁴ “Se deben leer mejor los procesos de transición y acompañar siempre éstos de instancias de participación y responsabilidad claramente definidos.

El SNIA requiere una mirada más compleja y multisectorial, sistémica, dado que es de carácter nacional y se está ambientando. Es un cambio cultural importante para el sector agropecuario.

Cómo se está contribuyendo a los objetivos de ODS desde el PND es complejo. En algunas miradas sectoriales hay contradicciones que se deben gestionar buscando que el resultado sea positivo para el desarrollo rural.

Cómo las gobernaciones contribuyen a los ODS, ¿existe confluencia de políticas nacionales, regionales y locales? Falta aún madurez en las prácticas políticas para trabajar por miradas compartidas de nación a pesar de las diferencias y los matices ideológicos.” (Agrosavia, 2019)

El incumplimiento de la Ley 1876 de 2017, por parte del MADR, como coordinador del SNIA, impide el desarrollo de los sistemas territoriales de innovación y el desarrollo de herramientas necesarias para el beneficio de los municipios PDET. Entre las consecuencias, se destacan:

- El proceso de habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuario-EPSEA⁷⁵ (establecido en el artículo 33), apenas se realizó hasta abril de 2019.
- La construcción de la Guía de Acompañamiento Metodológico para la formulación de los PDEA se atrasó y en abril del 2019 todavía se encontraba incompleta.
- Además, no se cuenta aún con el Manual de Trabajo de Registro y Clasificación de Usuarios ni con la reglamentación. Esto es debido a que según el art. 28 de la citada Ley, el MADR no ha realizado la entrega y depuración del Registro Único de Asistencia Técnica que debe ser utilizado como insumo para iniciar el Registro y Clasificación de Usuario. El Registro Único de Asistencia Técnica, de acuerdo con lo indicado por los funcionarios de la ADR, presenta inconsistencias en cuanto a la falta de caracterización del beneficiario, debido a que los municipios responsables del diligenciamiento, lo delegaban a las EPSAGRO.
- La ADR es responsable del Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria; sin embargo, no ha recibido las herramientas técnicas y tecnológicas de parte del MADR para desarrollar esta función establecida en la Resolución 407 de octubre de 2018.

Por otra parte, la mayoría de servicios de asistencia técnica se entregan de manera unidireccional, atomizada e intermitente; no incluyen servicios específicos para la producción agropecuaria de base agroecológica.

Análisis de respuesta

Se mantiene el hallazgo en cuanto a la fecha no está aprobado el Plan Nacional de asistencia técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, no existen los planes departamentales de extensión agropecuaria y aún no está funcionando el

⁷⁵ Agrosavia señala en la visita “El esquema actualmente es el de operadores privados que se contratan una vez se adelante la licitación con unos términos de referencia para los requerimientos de asistentes técnicos extensionistas y promotores sociales. Sin embargo, este esquema no permite desarrollar dinámicas de proceso de medio y largo plazo que vayan densificando y fortaleciendo la red de relaciones socio técnicas. Se requiere entender que es un proceso en lo formativo y construir unos entornos productivos sólidos. Solucionar problema mediante creatividad e innovación. La institucionalidad es no solo acciones puntuales.”

Fondo de Extensión Agropecuaria y para la fecha de la visita fiscal, no había sesionado el consejo superior del comité técnico del subsistema nacional de extensión agropecuaria. Además, no estaba funcionando el registro de usuarios.

De otra parte, se observa que la Dirección de Innovación, desarrollo tecnológico y protección sanitaria del MADR como líder de la Estrategia de Extensión Rural Integral y Participativa establecida en el art. 9 de la Resolución 464 de 2017, no ha realizado acciones que permitan la implementación de la estrategia señalada.

Así mismo, no ha gestionado la Estrategia sobre Promoción de Prácticas y saberes agroecológicos establecida en el artículo 9, numeral 8, ni la relacionada con semillas del agricultor en el artículo 9, numeral 10; de la Resolución mencionada anteriormente.

(H12) HALLAZGO 2.2.10. Extensión agropecuaria (ADR)

El artículo 21 de la Ley 1876 de 2017 crea el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria *“como parte integral del (Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria) SNIA, definido como el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, para orientar, planificar, implementar, hacer seguimiento y evaluar la prestación del servicio de extensión agropecuaria que tiene lugar en el ámbito rural nacional”*.

El artículo 24 de la misma Ley define el servicio público de extensión agropecuaria como el bien o servicio *“de carácter público, permanente y descentralizado”, que “comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que benefician su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral”*.

Por su parte, el Artículo 29 establece que cada departamento, en coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA, entre los cuales se encuentra la ADR, debe definir *“los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia”*, mediante el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria- PDEA-. El párrafo 5° del mismo artículo precisa que *“la Agencia de Desarrollo Rural, a través de sus Unidades Técnicas Territoriales, adelantará un acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio”*.

De acuerdo con la Visita Fiscal a la Agencia de Desarrollo Rural, del 3 de abril de 2019, para 2018 no se prestó el servicio de extensión agropecuaria debido a que no se formularon los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria-PDEA. Así mismo, en las visitas fiscales, realizadas entre el 13 y el 17 de mayo a las Gobernaciones de Sucre y Bolívar, en estas gobernaciones no se formuló el PDEA debido a la ausencia de lineamientos del gobierno nacional y, en particular de la ADR.

En el acta de la visita a la Gobernación de Sucre, sobre este tema consta que: *“se está a la espera de los lineamientos por parte del gobierno nacional. Con la nueva legislación, no son claras las funciones de certificación de los operadores del servicio de asistencia técnica por parte de las secretarías de agriculturas (sic). Se comenta que no hubo etapa de transición en lo anterior y que la ADR no ha brindado algún lineamiento al respecto”*. La Gobernación de Bolívar, por su parte, indicó la ausencia de reglamentación, como una restricción para avanzar en la formulación del PDEA.

Esto significa que la Agencia de Desarrollo Rural –ADR, a través de sus Unidades Técnicas Territoriales no adelantó acompañamiento Técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio. Es decir, no cumplió con lo dispuesto en el Parágrafo 5 del artículo 29 de la Ley 1876 de 2017. Adicionalmente, de acuerdo con el MADR (acta del 8 de abril de 2019) la ADR anunció recursos para ayudar a la formulación de los PDEA en el 2018 pero no cumplió. Así, también se está incumpliendo lo establecido en el Acuerdo Final –AF, acápite 1.3.3.2 del punto 1 sobre RRI. Apenas, en abril de 2019 se encontraba en construcción la Guía de Acompañamiento Metodológico para la formulación de los PDEA.

Además, en las mismas visitas fiscales se constató que no se ha avanzado en la conformación del Fondo de Extensión Agropecuario, que debe ser administrado por la ADR y cuyo plazo de reglamentación venció el 30 de junio de 2018. Esta omisión en el cumplimiento de las obligaciones legales incide en la ausencia del servicio de extensión agropecuaria.

El proceso de habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuario-EPSEA establecido en el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, apenas se inició en abril de 2019. De otro lado, la ADR, como responsable del Registro Único de Extensión Agropecuaria- no reportó el porcentaje de productores que reciben el servicio de extensión agropecuaria, de acuerdo con lo establecido en el Plan Marco de Implementación.

De otra parte, el proyecto con ficha BPIN 20140011000257, denominado *“Fortalecimiento e Implementación Programa de Asistencia Técnica Agropecuaria*

Nacional”, tiene como objetivo “fortalecer el diseño, articulación, coordinación, implementación y seguimiento a la política de asistencia técnica agropecuaria para contribuir al aumento de la productividad, competitividad de los productores del país”. En 2018, este proyecto no tuvo avances físicos ni de gestión.

De acuerdo con la información anexa al seguimiento (SPI), no se consideró viable la contratación del software para desarrollar una plataforma de gestión de información y conocimiento para interactuar en el subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria, SNATA. Allí se observa que solamente se ejecutó lo relacionado con el diseño de manuales y mecanismos de cofinanciación nacional de asistencia técnica agropecuaria y el diseño de metodologías de articulación de organizaciones de productores con enfoque en encadenamientos productivos por valor de \$891 millones.

En términos de consolidación del apoyo a la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria, adelantaron acciones en la supervisión de convenios de asistencia técnica y en apoyar la cofinanciación de la prestación del servicio de asistencia técnica, por \$7.668 millones, llegando a una ejecución financiera de apenas 21%.

No obstante, en el SIIF se encuentra que el proyecto tuvo una asignación inicial de \$54.9 mil millones y una definitiva de \$39.9 mil millones. De estos recursos se ejecutó el 26% (compromisos) para financiar actividades que, en su mayoría, no tienen relación con la cadena de valor del proyecto, como la prestación de servicios y el pago de viáticos, por un valor cercano a \$9 mil millones.

De ahí que los recursos utilizados no contribuyeron con el mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio ni establecieron un sistema de seguimiento y evaluación a la política de asistencia técnica. Así, el aporte en 2018 a la Transformación del Campo en cuanto al servicio de extensión agropecuaria no fue satisfactorio.

Así, no se cumple con el art.65 de la Constitución Nacional en lo relacionado con la no prestación del servicio de extensión agropecuaria en 2018 y 2019. La ADR para el 2018 no atendió el artículo 18 del Decreto 2364 de 2015.

Análisis de respuesta

Se mantienen el hallazgo en cuanto que para la vigencia 2018 no se prestó el servicio de extensión agropecuaria. Adicionalmente, no adelantó acciones relacionadas con la estrategia de los lineamientos de política pública para la ACFC según el artículo 9, numerales 1 y 2 de la Resolución 464 del 2017.

(H13) HALLAZGO 2.2.11. Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas (ICA) (D1)

La Estrategia “1.6.2 Asistencia integral e innovación tecnológica” del pilar “1.6 Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa”, del Marco Estratégico del Plan Marco de Implementación -PMI-, fijó la línea de acción “1.6.2.3. Promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas”, cuyo producto debe ser un “Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas mejoradas, híbridos y otras”, que debió ser iniciado en 2018. El mismo instrumento dejó en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- y del ICA la responsabilidad de dicha acción.

Revisadas las acciones adelantadas por el ICA, se observa que a la fecha no se ha diseñado el “Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas mejoradas, híbridos y otras”, pese a que ha transcurrido más de un año desde que se aprobó el PMI.

La no elaboración del citado plan se debe a falta de gestión, por parte del ICA. En la visita fiscal, los funcionarios entrevistados indicaron que no es responsabilidad de la entidad y aportaron documentos en los que manifestaron a la Alta Consejería para el Posconflicto que:

“por tratarse de semilla nativa, no es competencia del ICA, porque la semilla nativa está protegida, adicionalmente, la Entidad es Autoridad Sanitaria y no brinda asistencia técnica.

El doctor Luis A. Oliva indicó que es posible que el ICA sea responsable de liderar el plan de acción, y ejecutarlo con la ayuda de otras entidades. La implementación de esta meta está proyectada a quince años con recursos del Estado que serán asignados para las entidades que participen en la formulación y desarrollo de las metas pactadas en el PMI. Para este propósito en las fichas técnicas del indicador la Entidad plantea la meta o metas que se pretenden alcanzar con los indicadores asignados y señaló que esta es una oportunidad para que las entidades del Estado se vinculen a estos lineamientos y estrategias del posconflicto, haciéndose visibles y generando grandes aportes para el sector agropecuario y especialmente en zonas priorizadas para el posconflicto” (Acta de Reunión con Alta Consejería para el Posconflicto - Presidencia de La República, del 17-04-2018).

Sin embargo, el equipo auditor observó que no se ha avanzado en esta dirección. Pese a que se han sostenido reuniones, no ha logrado concretarse la estructura y lineamientos del plan.

Análisis de respuesta

Si bien el ICA ha adelantado algunas acciones relacionadas con reuniones con Agrosavia y la ficha técnica, el hallazgo se mantiene en cuanto a que a la fecha aún no se cuenta con el *“Plan de Acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas mejoradas, híbridos y otras”*.

Vale destacar que dentro de las problemáticas descritas en el Lineamiento 5.3 del MADR relacionadas con las semillas nativas y criollas se encuentran:

“Se ha perdido el manejo autónomo de las semillas nativas y criollas, situación que limita el almacenamiento de semillas para las próximas cosechas. Existen leyes que no favorecen el uso, intercambio y comercialización de este tipo de semillas.

- Se están perdiendo las semillas nativas y criollas debido al contrabando, al bajo precio de otras variedades más comerciales, a cambios en los hábitos alimentarios y a la producción intensiva de monocultivos, incluyendo aquellos que no son utilizados para la alimentación, afectando su producción y consumo.*
- Los productores y comunidades de la ACFC han perdido autonomía en el manejo y control de las semillas para los cultivos tradicionales (por ejemplo, maíz), lo que ha aumentado su dependencia frente a los paquetes tecnológicos que imponen las casas comerciales.*
- Las semillas transgénicas están siendo utilizadas sin informar al productor sobre su procedencia, y los posibles efectos socio-ecológicos que pueden producir.”*

En la respuesta del ICA señala que *“ni el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ni el ICA, imponen semillas mejoradas como híbridas u otras a las comunidades”*, sin embargo, como se puede observar, en el texto anterior la última problemática se refiere a la no información al productor sobre el origen de las semillas que las entidades entregan en algunos proyectos productivos agropecuarios.

Adicionalmente el ICA no ha adelantado acciones ni estrategias pese a que ya la Resolución 464 de 2017 estableció unos lineamientos para el manejo de semillas nativas y criollas:

“Estrategia:

Establecer y apoyar circuitos y redes de conservación, custodia, defensa y reproducción de las semillas del agricultor como medida de resistencia a los

efectos del cambio climático, afectación por plagas y enfermedades, preservación de la agrobiodiversidad, y de las prácticas y saberes tradicionales de la ACFC.

El desarrollo de esta estrategia será liderado por la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria (MADR) en conjunto con la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos (MADR), el ICA y CORPOICA, entre otras entidades.”

De otra parte, la respuesta del ICA determina acciones muy generales sin mencionar la priorización de los municipios PDET ni señalar los criterios y acciones estipuladas en los lineamientos para la ACFC, a saber:

“Criterios o acciones:

- Identificación y caracterización de los sistemas productivos basados en la diversidad de producción con semillas del agricultor (nativas, criollas).*
- Promoción y fomento del uso de semillas nativas y criollas a través de la asistencia técnica y la extensión rural.*
- Identificar, fortalecer (a través de asistencia técnica y extensión rural) y formalizar organizaciones de familias productoras de semillas del agricultor.*
- Desarrollar una estrategia de creación y fortalecimiento de bancos de semillas de tipo comunitario o territorial a través de ECAs, centros demostrativos, casas de semillas y otros mecanismos participativos; gestionados a través de las comunidades, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR o las Unidades Municipales de Asistencia Técnica –UMATA, entre otras. Esta estrategia buscará contar con el apoyo del ICA, Corpoica y la academia local.*
- Desarrollar acciones para que la ACFC acceda de manera gratuita o subsidiada a los activos productivos necesarios y pertinentes para el desarrollo de las redes y bancos comunitarios de semillas del agricultor.*
- Promover y cofinanciar investigaciones participativas con las organizaciones de ACFC en los territorios para la recuperación, conservación y uso de semillas del agricultor.*
- Visibilizar, apoyar y regular la declaración de territorios libres de transgénicos en el país.*
- Fortalecer los controles y regulaciones sobre las empresas que utilizan el material genético de las semillas del agricultor, evitando su indebida apropiación.*
- Fortalecer los mecanismos de inspección, vigilancia, control, medidas de seguridad y sanciones para dar cumplimiento a la resolución 4254 de 2011 del Ministerio de la Protección Social, por medio de la cual “se expide el Reglamento Técnico que establece disposiciones relacionadas con el rotulado o etiquetado de alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados – OGM para consumo humano y con la identificación de materias primas para consumo humano que los contengan”.*
- Identificación y caracterización de las zonas con prevalencia alta de enfermedades limitantes para la producción de semilla de calidad declarada.*

A qué Plan Nacional de la RRI contribuye:

- *Plan Nacional de Asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación.*
- *Sistema Especial para la Garantía progresiva del Derecho a la Alimentación."*

ANÁLISIS RESPUESTA AL ALCANCE DISCIPLINARIO

En visita fiscal a ICA se identificaron ejercicios de participación en la recuperación de materiales regionales por y para pequeños productores. (Aguacate en Montes de María, que obedecen al Programa PNIS. Pero a la fecha, a pesar de lo establecido en el PMI en cuanto a la responsabilidad del ICA en el Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor sin restringir ni imponer otro tipo de semillas mejoradas, híbridos y otras; y a pesar de la Resolución 464 de 2017 que señala la responsabilidad del ICA en la Estrategia del lineamiento 5.3 "*Semillas del Agricultor*" para el manejo de las semillas nativas y criollas define "*Establecer y apoyar circuitos y redes de conservación, custodia, defensa y reproducción de semillas del agricultor como medida de resistencia a los efectos del cambio climático, afectación por plagas y enfermedades, preservación de la agrobiodiversidad y de las prácticas de saberes tradicionales de la ACFC*", el ICA manifiesta en diferentes espacios su NO responsabilidad sobre el tema.

(H14) HALLAZGO 2.2.12. Reglamentación Proyectos Apicultura (ICA)

En la visita realizada al proyecto de Alianzas Productivas denominado "*Fortalecimiento de la cadena productiva apícola en la subregión Montes de María, producción y comercialización de miel y derivados de 440 colmenas en producción e instalación de 1.000 nuevas colmenas con 40 apicultores del municipio el Carmen de Bolívar*" se encontró que los apiarios están conformados por abejas africanizadas,⁷⁶ que en comparación a la abeja tradicional europea se caracteriza por ser más agresiva⁷⁷, producir mayores cantidades de miel, reproducir obreras de manera más rápida y ser más sensibles a los pesticidas, fungicidas y fertilizantes, utilizados en la agricultura.

⁷⁶ "*La tradicional abeja colombiana, la Apis mellifera originaria de Europa, que se mantuvo pura hasta la década de los setenta y caracterizada por ser mansa, ya no forma parte de los apiarios nacionales.*" Recuperado de: <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/las-abejas-colombianas-se-africanizaron.html>

⁷⁷ "*Con los progresos en biología molecular, genómica y secuenciación del genoma de Apis mellifera, han surgido nuevas herramientas que permiten desentrañar las bases moleculares del comportamiento, en particular el comportamiento social. Numerosos estudios han mostrado que muchas de las conductas realizadas por las obreras están determinadas genéticamente (comportamiento defensivo, comportamiento higiénico) y además que hay variación genética entre poblaciones en el desempeño de tareas como recolección de agua, néctar y polen.*" Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/actabiol/article/view/20062/27964>. Guiomar Nates-Parra. Genética del comportamiento: abejas como modelo.

Lo anterior explica situaciones como la migración de las abejas a las áreas urbanas⁷⁸ que, de acuerdo con estudios científicos, es causada por los daños al medio ambiente por factores como: a) los sistemas de monocultivo, en cuanto a la minimización de la diversidad de flora que requieren las abejas para su adecuada alimentación b) el uso de pesticidas, fungicidas y fertilizantes⁷⁹ químicos utilizados en cultivos de maíz o girasol y c) por los cambios climáticos y la sequía.

Frente a estas situaciones propias de la apicultura y su entorno⁸⁰, y una vez verificado en la visita de campo al proyecto de apicultura con la Organización Gestora Regional y la Asociación encargada de la comercialización en el Proyecto de Alianzas Productivas; y con la Seccional del ICA- Bolívar se encuentra que el Instituto Colombiano de Agricultura no ha establecido una reglamentación, que permita controlar y vigilar debidamente los efectos ocasionados en la salud⁸¹

⁷⁸ "Bomberos de Bogotá atienden más de 2.800 casos de enjambres de abejas al año". <https://www.vidaapicola.com/noticias/2015/04/15/los-bomberos-listos-para-controlar-a-las-abejas/>

⁷⁹ "El riesgo que representan los plaguicidas para los polinizadores viene dado por una combinación de toxicidad y nivel de exposición que varía geográficamente según los compuestos empleados, la escala de la gestión de la tierra y la dimensión del hábitat en el paisaje. Se ha demostrado que los plaguicidas, y en especial los insecticidas, tienen muchos efectos letales y subletales en los polinizadores en condiciones experimentales controladas."

"La exposición de los polinizadores a los plaguicidas puede disminuirse reduciendo su uso, buscando otras formas de control de las plagas y adoptando una serie de prácticas de aplicación específicas, en especial las técnicas dirigidas a reducir la dispersión de los plaguicidas. Entre las medidas para reducir el uso de plaguicidas cabe mencionar la promoción del manejo integrado de plagas, complementada con la educación de los agricultores, la agricultura orgánica y la implantación de políticas destinadas a reducir el uso de plaguicidas a nivel mundial."

https://www.ipbes.net/system/tdfs/downloads/pdf/ipbes_4_19_annex_ii_spm_pollination_es.pdf?file=1&type=node&id=15130. IPBES- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Anexo II a la decisión IPBES-4/1. Resumen para los responsables de formular políticas del informe de evaluación de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas sobre polinizadores, polinización y producción de alimentos Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (producto previsto 3 a) del programa de trabajo para 2014-2018).

⁸⁰ "Los 28 países miembros de la UE han decidido esta mañana prohibir totalmente el uso al aire libre de tres insecticidas neonicotinoides muy utilizados en todo el mundo en cultivos de maíz, colza, algodón y girasol. En febrero, los científicos de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria ya dictaminaron que los tres pesticidas —imidacloprid y clotianidina, fabricados por Bayer, y tiametoxam, de Syngenta— "en general" representan "un riesgo para las abejas silvestres y las abejas melíferas".

Los neonicotinoides son insecticidas sistémicos, que son absorbidos por las plantas y están presentes en su polen y su néctar. Multitud de estudios científicos han vinculado estos pesticidas con un declive de las poblaciones de abejas, junto a multitud de otros factores, como la destrucción de su hábitat, el cambio climático, el ácaro Varroa que chupa sus líquidos internos y el parásito Nosema apis que ataca su aparato digestivo." https://elpais.com/elpais/2018/04/27/ciencia/1524820889_326685.html

⁸¹ "Los polinizadores silvestres han disminuido en cuanto a presencia y diversidad (y abundancia de determinadas especies) a escala local y regional en Europa noroccidental y América del Norte. Aunque la falta de datos acerca de los polinizadores silvestres (identidad, distribución y abundancia de las especies) propios de América Latina, África, Asia y Oceanía impide formular una afirmación de carácter general sobre su situación regional, se han registrado disminuciones a nivel local".

pública, animal y vegetal de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1071 de 2015 en sus artículos 2.13.1.12 Acciones y Disposiciones, 2.13.11.2 Sistema Nacional de Protección Agropecuaria y 2.13.2.4.1 Necesidad de elaboración del reglamento técnico, medida sanitaria o fitosanitaria, y el Decreto 4765 del 18 de diciembre de 2008 en su artículo 5.

La situación es causada por la falta de gestión de la entidad y tiene como consecuencia que el país no cuente con medidas efectivas para proteger el entorno, de un lado, y para garantizar el éxito de los proyectos que destinan recursos a la apicultura.

Análisis de respuesta

Se configura el hallazgo en cuanto el Decreto 1071 de 2015 establece:

Las responsabilidades del ICA en cuanto a la salud humana

*Artículo 2.13.1.1.2. Acciones y disposiciones. El manejo de la sanidad animal, de la sanidad vegetal, el **control técnico de los insumos agropecuarios**, así como el del material genético animal y las semillas para siembra comprenderán todas las acciones y disposiciones que sean necesarias para la prevención, el control, supervisión, la erradicación, o el manejo de enfermedades, plagas, malezas o cualquier otro organismo dañino, que afecten las plantas, los animales y sus productos, actuando en permanente **armonía con la protección y preservación de los recursos naturales**. Las acciones y disposiciones a que hace alusión este artículo estarán relacionadas con:*

- 1. Las campañas de prevención, control, erradicación y manejo de enfermedades, plagas, malezas y otros organismos dañinos a las plantas, a los animales y a sus productos;*
- 2. El diagnóstico y la vigilancia sanitaria y epidemiológica animal y vegetal;*
- 4. El control sanitario, la calidad, la seguridad y la **eficiencia de los productos biológicos y químicos** para uso y aplicación, ya sea en vegetales, en animales y en sus productos, o en el suelo;*

"Varias características de las actuales prácticas agrícolas intensivas amenazan a los polinizadores y la polinización. La transición hacia una agricultura más sostenible y la reversión de la simplificación de paisajes agrícolas ofrecen respuestas estratégicas fundamentales a los riesgos vinculados a la disminución de los polinizadores".

"Las prácticas basadas en conocimientos indígenas y locales, al sustentar una abundancia y diversidad de polinizadores, pueden representar, en combinación con la ciencia, una fuente de soluciones para los problemas actuales. Algunas de esas prácticas son diversificar los sistemas de cultivo; favorecer la heterogeneidad de los paisajes y jardines; mantener las relaciones de parentesco que protegen a muchos polinizadores específicos."

5. *El control técnico de la producción, comercialización y uso de los insumos agropecuarios;*

Para efectos del último numeral no ha establecido un reglamento con un protocolo de aplicación de los insumos agropecuarios químicos, como es el caso del glifosato.

NO ha restringido mediante reglamentación la venta o comercialización de productos químicos bajo fórmula de un Ingeniero Agropecuario.

Artículo 2.13.1.2.1. Definiciones. Para los efectos de la presente parte se establecen las siguientes definiciones:

4. *Autoridad Sanitaria. Funcionario oficial, con responsabilidades en la **prevención y protección** de la sanidad vegetal, la sanidad animal y el **control técnico de los insumos agropecuarios**.*

5. *Bioseguridad. Conjunto de medidas y acciones que se deben tomar para evaluar, evitar, prevenir, mitigar, manejar y/o controlar los posibles riesgos y efectos directos o indirectos, que **puedan afectar la salud humana**, el medio ambiente y la biodiversidad, la productividad o producción agropecuaria, como consecuencia de la investigación, introducción, liberación, movimiento transfronterizo y producción de Organismos Vivos Modificados, OVM.*

51. *Reglamento Técnico. Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.*

53. *Reglamento Técnico de Emergencia. Documento adoptado para hacer frente a problemas o amenazas de problemas que pudieran afectar la seguridad, sanidad, protección del medio ambiente o seguridad nacional. Un reglamento de emergencia tiene carácter provisional.*

55. *Sanidad animal. Conjunto de condiciones que permiten mantener a los animales y sus productos, libres de agentes dañinos o en niveles tales que no ocasionen perjuicios económicos, que no afecten la salud humana y no restrinjan su comercialización.*

56. *Sanidad vegetal. Conjunto de condiciones que permiten mantener los vegetales y sus productos, libres de agentes dañinos o en niveles tales que no*

ocasionen perjuicios económicos, no afecten la salud humana o la salud animal y no restrinjan su comercialización.

Artículo 2.13.1.4.2. Atribuciones del ICA. En materia de cuarentena agropecuaria, el ICA tendrá estas atribuciones:

3. Ejercer el control fitosanitario y zoosanitario de los medios de transporte que lleguen o ingresen al país, por vía marítima, fluvial, aérea o terrestre, y aplicar las medidas de prevención o control que se consideren necesarias;

6. Realizar la inspección de vegetales, animales y sus productos de importación o exportación cuando las circunstancias de seguridad sanitaria del país lo ameriten o constituyan requisitos de los países importadores;

8. Declarar el establecimiento o erradicación de plagas, enfermedades u otros organismos dañinos a los vegetales, a los animales y sus productos, siguiendo parámetros internacionalmente reconocidos;

Para efectos de evitar la muerte de abejas por el ingreso de especímenes del exterior cuando en EEUU y Europa existen enfermedades en las abejas, como ha ocurrido en los últimos tiempos para el caso de muerte de abejas en San Andrés.

Artículo 2.13.2.4.1. Necesidad de elaboración del **reglamento técnico**, medida sanitaria o fitosanitaria. La elaboración de un reglamento técnico, medida sanitaria o fitosanitaria obedecerá a la eventual presencia de **riesgos sanitarios, fitosanitarios y zoosanitarios**, los cuales pueden ser dados a conocer a la autoridad competente a través de cualquier interesado. Parágrafo. Ante una solicitud o interés del país, la entidad competente analizará la pertinencia de la necesidad de elaboración de reglamentos técnicos, medidas sanitarias o fitosanitarias en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario y una vez determinada la pertinencia de su expedición, la entidad competente elaborará el proyecto, de conformidad con lo señalado en el presente título.

De acuerdo con la siguiente norma el ICA si tiene injerencia y obligación de prevenir, vigilar y controlar riesgos biológicos y químicos que afecten la salud de las personas.

El Decreto 4765 de 2008 establece en el ARTÍCULO 5o. OBJETO. <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 3761 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> ***El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales y la investigación aplicada,***

con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.

(H15) HALLAZGO 2.2.13. Investigación en semillas nativas (AGROSAVIA)

La Circular 002 de marzo 3 de 2018 establece la estructura organizacional de Corpoica – Agrosavia. En el Artículo 4 explica la conformación de la Dirección de Vinculación en 5 Departamentos, dentro de los cuales se encuentra el *“Departamento de semillas que se encarga de orientar la ejecución de acciones de I+D+i relacionadas con semillas en pro de identificación de soluciones técnicas para la producción de semillas, así mismo administra los procesos de producción de semilla de calidad realizados por la corporación, desarrolla iniciativas estratégicas de semillas que fortalezcan a actores del SNIA y estructura estudios de caracterización de la oferta y demanda de semillas.”*

El artículo 7 de la misma Circular señala que las *“redes de innovación representan los actores que interactúan a través del intercambio de conocimientos con el fin de compartir información, conceptos, aplicaciones, metodologías, experiencias y prácticas de trabajo. A nivel interno, nuestros investigadores están ubicados en los Centros de Investigación y en las áreas misionales, agrupados en siete redes de innovación: Ganadería y Especies menores, frutales, cultivos transitorios y Agroindustriales, Hortalizas y Aromáticas, Cultivos Permanentes, Raíces y Tubérculos y Cacao.”*

El Lineamiento 5.3. de la Resolución 464 de 2017 del MADR relacionado con Semillas del Agricultor, fija la estrategia para *“Establecer y apoyar circuitos y redes de conservación, custodia, defensa y reproducción de las semillas del agricultor como medida de resistencia a los efectos del cambio climático, afectación por plagas y enfermedades, preservación de la agrobiodiversidad, y de las prácticas y saberes tradicionales de la ACFC.”*

En este mismo lineamiento establece: *“El desarrollo de esta estrategia será liderado por la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el ICA y **CORPOICA**, entre otras entidades.”*

Pese a la infraestructura institucional descrita, Agrosavia no ha desarrollado elementos que le permitan cumplir con lo establecido en la Resolución 464, es decir, cuenta con un Departamento de Semillas dentro de su estructura, pero no ha establecido una línea de semillas nativas para cumplir con lo dispuesto en la Resolución y, de manera concomitante, con el punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final.

Así mismo, el artículo 7 de la Circular 2 de 2018 de Agrosavia establece siete redes de innovación en las cuales no se ha establecido una línea especial para semillas nativas.

En la visita al Centro de Investigaciones, Sede Carmen de Bolívar, se verificó que las actividades relacionadas con semillas nativas, solamente se refieren al programa PNIS. Ni en el Departamento de Semillas ni en los Centros de Investigaciones adelantan programas de investigación que se dirijan a la atención de los municipios PDET, como acciones distintas a las que han realizado para el PNIS desde la época de la ola invernal.

De otra parte, el Banco de Germoplasma no cuenta con semillas nativas dentro de su inventario.

Lo anterior afecta el desarrollo de la agricultura desde la perspectiva de la población más pobre, al no consultar el conocimiento ancestral y al no ser incluida dentro de los programas de investigación e innovación.

Análisis de la respuesta

Se mantiene la observación, dado que de acuerdo con la visita fiscal realizada a Agrosavia el 29 y 30 de abril, las acciones relacionadas con semillas nativas han obedecido principalmente al tema de PNIS (el caso de la producción de árboles de aguacate en Montes de María, remitido en la respuesta a la observación pertenece al PNIS) y aún faltan más acciones que permitan la debida institucionalización y priorización que benefician a la población campesina y vulnerable de los municipios PDET.

Adicionalmente, por la urgencia⁸² y el impacto del uso de la semilla nativa como medida de resistencia a los efectos del cambio climático, afectación por plagas y

⁸² “en el país existe poco conocimiento del aporte de los servicios eco sistémicos en los sistemas productivos que conlleve a una gestión adecuada de la agro biodiversidad como estrategia para mejorar la sostenibilidad de la producción y la resiliencia del sector a los fenómenos climáticos” (DNP, 2015b: 209). Respecto a las emisiones de gases con efecto invernadero se encuentra que el 58% de estas se relacionan con la agricultura, ganadería, actividades forestales y otros usos del suelo (DNP, 2015b). Al respecto, vale la pena resaltar el uso excesivo e intensivo de agro insumos químicos. Según datos del Banco Mundial, en Colombia se aplican 708 kilogramos de fertilizantes por hectárea de tierra cultivable, mientras que el promedio para América Latina y el Caribe es de solo 128 kilogramos. Además, en el país esta cifra ha aumentado dramáticamente en los últimos quince años, pasando de 309 kilogramos en 2002 a sus niveles actuales. La ACFC es fundamental en la sostenibilidad ambiental y en la mitigación y adaptación al cambio climático, pues sus sistemas productivos se caracterizan por “ser diversificados, utilizar mayor cantidad de variedades (incluidas nativas o autóctonas), hacer menor uso de insumos químicos y aplicar prácticas de conservación de suelos y aguas”. Además, “la adopción de tecnologías sostenibles contribuye a que incremente su productividad, al tiempo que reduce los costos de producción, con lo que sostenibilidad y competitividad van de la mano” (DNP, 2015c: 67) y la Resolución 464 de 2017 del MADR.

enfermedades, preservación de la agro biodiversidad, y de las prácticas y saberes tradicionales de la ACFC. Así mismo, La Ley 165 de 1994 aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, mediante el cual, Colombia como contratante se declaró consciente de la importancia de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera, reafirmó que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos y que los Estados son responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos, consciente de la urgente necesidad de desarrollar capacidades científicas, técnicas e institucionales para lograr un entendimiento básico que permita planificar y aplicar las medidas adecuadas.

El convenio observa la exigencia de conservar in situ⁸³ los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales. En igual forma reconoce la tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblacionales indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en recursos biológicos, y resalta la importancia de utilizar los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Dada la importancia para satisfacer necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento.

El artículo 8 en su literal j) señala *“Con arreglo a su legislación nacional respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de la comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente, y en el literal k) “Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.”*

En cuanto a utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica define: *“c) Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible; d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas*

⁸³ Condiciones en que existen recursos genéticos dentro de ecosistemas y hábitats naturales y, en caso de las especies domesticadas o cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.”

El artículo 12 en cuanto a investigación dice: “b) *Promoverán y fomentarán la investigación que contribuya a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, particularmente en los países en desarrollo, entre otras cosas, de conformidad con las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes a raíz de las recomendaciones del órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico; y c) De conformidad con las disposiciones de los artículos 16, 18 y 20, promoverán la utilización de los adelantos científicos en materia de investigaciones sobre diversidad biológica para la elaboración de métodos de conservación y utilización sostenible de los recursos biológicos, y cooperarán en esa esfera”.*

De otra parte, de acuerdo con estudios de expertos⁸⁴ se encuentra que: “*Las tendencias de las políticas agrarias de las últimas tres décadas en Colombia han centrado su interés en la adaptación de los paquetes tecnológicos de la Revolución Verde, cuya investigación ha sido desarrollada básicamente para el mediano y gran empresario agrícola. Sus costos de implementación son elevados y no están (siempre) al alcance del pequeño productor y tiene además otra serie de implicaciones económicas como son la de generar una mayor dependencia del mercado; requerir una cierta especialización de la mano de obra utilizada; implicar la intensificación del uso de capital y requerimientos de crédito lo que lleva a maximizar el uso de la tierra; impulsar el monocultivo lo que incrementa el riesgo económico y reduce la posibilidad del autoconsumo pues elimina la variedad productiva característica de la producción campesina. Todo ello buscando como finalidad una mayor producción y adoptando como criterio único de evaluación la rentabilidad económica.*

Un elemento que acompaña con frecuencia las tecnologías de Revolución Verde es la mecanización agrícola, en la mayoría de los casos adaptada a suelos con topografía poco pendiente y altamente exigente en términos de condiciones de riego. Son en FM tecnologías intensivas en el uso de insumos y que, además, como paquete tecnológico, requieren la aplicación de todos los elementos incluidos y en la intensidad recomendada.

⁸⁴Elcy Corrales Roa, Jaime Forero Alvarez. “La economía campesina y la sociedad rural en el modelo neoliberal de desarrollo”. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/issue/view/290>

En otras palabras, existe un importante desconocimiento de la naturaleza de los sistemas de producción campesina, que sólo hasta ahora están siendo estudiados. Por lo tanto, la tecnología que se está transfiriendo no corresponde, en general, a la realidad de este sector y se puede considerar que todavía es, en gran medida, insuficiente e inadecuada.”

Por último, mediante la auditoría financiera realizada por la CGR al MADR se solicitó información sobre el Banco de Germoplasma y se encontró que revisadas la Actas de entrega formal de los bancos germoplasma propiedad de la nación en cabeza del ICA, aún falta mayor claridad del inventario en términos de identificar cuáles de las especies vegetales pertenecen a la calidad de nativas o criollas, lo que no permite la debida cuantificación.

2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Identificar limitaciones, institucionales y de gestión, para garantizar la implementación de la RRI (iniciativas/PMI) en los bloques temáticos definidos.

(H16) HALLAZGO 2.3.1. Zonas de Reserva Campesina y Planes de desarrollo sostenible (ANT)

El en el Punto 1 del Acuerdo Fina se definen las Zonas de Reserva Campesina - ZRC- como iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales del campesinado, al desarrollo con sostenibilidad socioambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y las colombianas.

En este sentido, señala que, a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socio-ambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las ZRC y demás formas de asociatividad solidaria. En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y Buen Vivir, y Participación de la Reforma Rural Integral, promovería el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas.

En desarrollo de lo expuesto, el PMI en su pilar “*Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo*” estableció como meta: “*Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo*”, cuya responsabilidad es de la Agencia Nacional de Tierras.

Así mismo, el Decreto 2363 de 2017 en su artículo 4° numeral 14 establece como una de las funciones de la ANT, la de delimitar y constituir las zonas de reserva campesina.

Con el fin de verificar su cumplimiento, la CGR indagó a la ANT sobre el grado de avance frente a la respuesta a las solicitudes de constitución de ZRC y planes de desarrollo sostenible elaborados en cada ZRC constituida. Frente a lo anterior la ANT reporta como gestión, durante las vigencias 2017 a 2019, la constitución de 1 ZRC en la región de los Montes de María (abril de 2018) y la formulación de 2 planes de desarrollo sostenible en el municipio de Pradera (Valle del Cauca) y en el municipio de Santa Rosa (Cauca).

Lo anterior, evidencia un escaso avance por parte de la ANT en el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), tal y como lo prevé el Acuerdo Final. Esta situación, además de ser contraria al espíritu del Acuerdo Final, limita el cumplimiento de la meta establecida en el PMI y el objetivo de contribuir a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola.

Análisis de la respuesta de la entidad

La ANT en repuesta a esta observación procede a enunciar las principales acciones realizadas durante los periodos 2017-2019, tanto en las zonas de reserva campesina constituidas como en que se encuentran en proceso de constitución. Se resalta, para la primera categoría, la realización de mesas interinstitucionales; la focalización de formalización de la propiedad en dos Zonas de Reserva Campesina (Valle del Río Cimitarra y Perla Amazónica); la evaluación de resultados a las Zonas de Reserva Campesina constituidas encaminada a realizar ajustes programáticos. Para la segunda figura, zonas de reserva campesina en proceso de constitución, la CGR resalta la gestión de la ANT en cuanto al trabajo articulado con entidades como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

La CGR no desconoce la gestión y avance que se ha logrado en las diferentes Zonas, sin embargo, tal y como lo reafirma la misma ANT en su respuesta, la observación va encaminada a que “en el periodo 2017-2019 sólo se reportó gestión en la constitución de la Zona de Reserva Campesina Montes de María 2 y

la formulación de dos Planes de Desarrollo Sostenible Pradera (Valle del Cauca) y Santa Rosa (Cauca)”, situación que no es desvirtuada a efectos de demostrar el cumplimiento a lo dispuesto en el PMI cuyo indicador es “Planes de desarrollo de las ZRC **ya constituidas** y las que se constituyan con apoyo efectivo” y que tiene como fecha de inicio desde el 2017 lo que muestra un escaso avance por parte de la ANT. Dado lo anterior se configura el hallazgo.

(H17) HALLAZGO 2.3.2. Resolución 6060 de 2018. (ANT)

La fase de implementación de los POSPR de los municipios de Guaranda (Sucre); Puerto Gaitán (Meta); Lebrija (Santander); Topaipí (Cundinamarca) y San Carlos (Antioquia) fue suspendida mediante Resolución 6060 de 2018 en razón a que según la ANT, \$26.424.930.786 (39%) del monto total asignado al proyecto “*elaboración de Planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional*” son recursos en condición presupuestal denominada “*Sin situación de fondos*” y que por tanto, no podían ser comprometidos ni ejecutados.

En términos generales, una apropiación sin situación de fondos solo implica que no se requiere para su ejecución desembolsos directos por parte de la ANT, sino que llegan directamente a la entidad beneficiaria o proveedor⁸⁵. Por lo anterior, no es dable la justificación dada en la Resolución 6060 de 2018 en cuanto a que los recursos no podían ser comprometidos. Para la CGR es claro que la ANT debe presupuestar y ejecutar los recursos necesarios para cumplir con su objeto misional, en este caso, con la implementación de los POSPR elaborados.

Por tanto, la Resolución 6060 de 2018 adolece de falsa motivación, por cuanto los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad en la medida en que la ANT le ha dado al hecho (recursos sin situación de fondos) un alcance que no tiene.

Frente a este concepto, el Consejo de Estado ha señalado que “*la falsa motivación se presenta cuando los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas o porque el autor del acto les ha dado a los hechos un alcance que no tienen*”⁸⁶.

⁸⁵ “Recursos sin Situación de Fondos. Característica referida a aquellos recursos que recibe la entidad y que provienen de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional – DGCPN pero que no son girados a las cuentas de la Entidad, sino que llegan directamente a la entidad beneficiaria o proveedor. Estos recursos corresponden principalmente a los recursos que la entidad los recauda directamente, o porque para la ejecución de un contrato determinado, resulta preferible que la Tesorería le gire directamente los recursos al proveedor, sin tener que ingresar a la entidad contratante”. <https://www.ani.gov.co/glosario/recursos-sin-situacion-de-fondos>.

⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera -Subsección B. Consejera ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Radicación número: 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483). Bogotá, D.C., seis (06) de abril de dos mil once (2011)

Esta conducta genera una presunta falta disciplinaria por el incumplimiento de los deberes de todo servidor público establecidos en los artículos 23 y 34 numeral 13 de la Ley 734 de 2002, que imponen el deber de motivar las decisiones que lo requieran, de conformidad con la ley.

Análisis de la respuesta de la entidad

La ANT en su respuesta señala que la resolución 6060 de 2018 no adolece de falsa motivación, “dado que los supuestos de hecho que la fundamentaron, obedecen a argumentos relacionados con una condición real que afrontó en su momento la entidad, conforme con la cual, los recursos Sin Situación de Fondos se atribuyeron a las situaciones debidamente argumentadas en los documentos antes descritos. El no disponer del 39% del presupuesto de inversión asignado al proyecto *Elaboración de POSPR*, afectó el cumplimiento de las metas establecidas por la Entidad”.

Como soporte de su afirmación, se citan apartes del informe de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras - Segundo Trimestre de 2018 y el Informe de Gestión, vigencia 2018.

Para la CGR la ANT no expone ningún fundamento normativo más allá de lo descrito en 2 informes de gestión de la misma entidad que pruebe la imposibilidad de comprometer o ejecutar recursos **sin situación de fondos**, pues tal y como lo señaló la CGR en su observación, una apropiación sin situación de fondos solo implica que no se requiere para su ejecución desembolsos directos por parte de la ANT, sino que llegan directamente a la entidad beneficiaria o proveedor⁸⁷.

Se trae nuevamente a colación la definición dada por el Consejo de Estado de falsa motivación, así: *“la falsa motivación se presenta cuando los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas o porque el autor del acto les ha dado a los hechos un alcance que no tienen”*⁸⁸. (Negrilla fuera de texto).

⁸⁷ “Recursos sin Situación de Fondos. Característica referida a aquellos recursos que recibe la entidad y que provienen de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional – DGCPN pero que no son girados a las cuentas de la Entidad, sino que llegan directamente a la entidad beneficiaria o proveedor. Estos recursos corresponden principalmente a los recursos que la entidad los recauda directamente, o porque para la ejecución de un contrato determinado, resulta preferible que la Tesorería le gire directamente los recursos al proveedor, sin tener que ingresar a la entidad contratante”. <https://www.ani.gov.co/glosario/recursos-sin-situacion-de-fondos>.

⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera -Subsección B. Consejera ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Radicación número: 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483). Bogotá, D.C., seis (06) de abril de dos mil once (2011)

De esta manera se configura el hallazgo, por considerar que la motivación es falsa, no porque la condición señalada en la motivación no fuese real, efectivamente se asignaron recursos sin situación de fondos, si no por cuanto el autor del acto (ANT) les ha dado a los hechos (recursos sin situación de fondos) un alcance que no tienen (imposibilidad de comprometer o ejecutar).

(H18) HALLAZGO 2.3.3. Entrega material de predios restituidos – Corregimiento de Canutal, Municipio Ovejas (El capitolio). (URT)

En virtud de visita de campo realizada por el equipo auditor al Corregimiento de Canutal, Municipio Ovejas, se llevaron a cabo una serie de encuestas, resultado de las cuales se puso determinar que, a la fecha, algunos de los beneficiarios de sentencias de restitución de tierras, no han recibido el predio restituido o compensado a pesar de contar con sentencia judicial desde el año 2013.

Dicha situación se presentó, según los entrevistados, debido a que el predio restituido aún se encuentra ocupado por terceros y no le han entregado otro en compensación; a que se presentaron diferencias en la medición del predio restituido entre lo que señala la sentencia y lo que mide en la actualidad, y porque no han entregado los resultados de las mediciones realizadas en diciembre.

Estas razones sumadas a que las sentencias mediante las cuales se protege el derecho fundamental a la restitución de tierras, fueron proferidas hace más de 5 años, pone en evidencia que la UAEGRTD no ha realizado las acciones suficientes para garantizar el Goce efectivo del derecho a la restitución ni para proceder con la recuperación de los inmuebles imposibles de restituir.

Así las cosas, se observa un presunto incumplimiento a las órdenes impartidas por los operadores judiciales y del artículo 91 Parágrafo 1° que establece que, una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato.

Los casos son los siguientes

Nombre	Identificación
Ena Teresa Pineda Peña	23021194
Julio Ramón Restrepo Rivera	18876631
Carmen Rosa Meza Martínez	23021173

Cabe señalar que la CGR en informe de auditoría a la UAEGRTD Vigencia Fiscal 2014, ya se había pronunciado sobre esta problemática en el Hallazgo 21 – *“Restituidos predio El Capitolio. Gobernación de Sucre, alcaldía del Municipio de Ovejas. Ministerio de Defensa y UARIV. (D9)”*, en el cual se señaló que: *“En la*

verificación al cumplimiento de las órdenes dadas por el Juez de Restitución, se seleccionaron 14 beneficiarios de restitución de tierras del predio “El Capitolio” ubicado en el corregimiento de Canutal, municipio de Ovejas – Sucre, a quienes se les realizó una encuesta, de la cual se determinó que ninguno ha retornado a su predio restituído, por cuanto no se les ha efectuado la entrega material del predio, no obstante haber sido notificados de la sentencia de restitución hace aproximadamente dos años. Se indicó por parte de los encuestados, que el predio mencionado está ocupado por terceros”, situación que persiste en la actualidad.

Análisis de la respuesta de la entidad

La UAEGRTD envía respuesta el 02 de julio de 2019 a las 4:39 p.m. de manera extemporánea y con posterioridad a la aprobación en Comité de los hallazgos levantados en la presente Auditoría de cumplimiento, razón por la cual se configura el hallazgo. Sin embargo, a efectos de realizar un análisis acorde con la realidad se llevó a cabo la lectura de la respuesta allegada.

De acuerdo con la respuesta de la URT, a pesar de que los fallos datan de mayo de 2013, las órdenes de compensación y sus ejecutorias fueron posteriores.

Cuadro de fechas

Beneficiario de la compensación	Fecha de ejecutoria de la modulación
Julio Ramón Restrepo- Parcela 30	15 de marzo de 2017
Carmen Rosa Mesa –Parcela 31	15 de marzo de 2017
Ena Teresa Pineda –Parcela 42	26 de septiembre de 2017

Fuente: Respuesta de la URT-DG-00265

De igual manera informa a este órgano de control que en los 3 casos se encontraron diferencias entre las áreas consignadas en la sentencia y las establecidas en los insumos catastrales elaborados por la Unidad.

Para la CGR, si bien se presentaron diferencias con la medición, estas fueron detectadas por la UAEGRTD casi 1 año después de la orden de modulación fecha en la cual la entidad procede a solicitar ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena⁸⁹ una nueva modulación del fallo con el fin de que se corrigieran las áreas.

Tal y como lo prevé el artículo 55 de la Resolución 953 de 2012 del MADR, el Grupo Fondo de la Unidad debe acatar el contenido de las órdenes judiciales e

⁸⁹ La solicitud se eleva el 05 de diciembre de 2017 (parcelas 30 y 31) y en el caso de la parcela 42 solo hasta enero de 2019, más de 1 año con posterioridad a la ejecutoria del auto de modulación.

iniciar los procedimientos tendientes a compensar a las víctimas en los términos expresamente ordenados por el juez, una vez sea informado por las Direcciones Territoriales del contenido del fallo y de su firmeza y ejecutoriedad,

Como se observa, han transcurrido más de 2 años en los casos de Julio Ramón Restrepo y Carmen Rosa Mesa y 1 año y 8 meses en el caso de Ena Teresa Pineda sin que se haya dado cumplimiento a la orden emitida por el Tribunal, por lo que se confirma el hallazgo.

(H19) HALLAZGO 2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT)

El Decreto ley 902 de 2017 ordena a la Agencia Nacional de Tierras la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y la ejecución del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar los conflictos y situaciones indeseadas frente al acceso, uso y tenencia de la tierra aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones

La Resolución 740 de 2017 contiene el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad. En su artículo 2º define el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural como *“un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en zonas focalizadas para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica”*.

Así mismo, establece que los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, contemplan las fases de: 1) Formulación, la cual comprende el proceso de alistamiento de la ANT y del territorio, la caracterización de la tenencia, la definición de actividades estratégicas tendientes a identificar situaciones de inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, y la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. 2) Implementación, que consiste en la puesta en marcha del Plan a través de la realización del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, el cual implica realizar el barrido predial para iniciar paulatinamente las actuaciones administrativas y, 3) Evaluación y mantenimiento. Esta fase comprende las estrategias de seguimiento y evaluación a las actuaciones de la ANT en las zonas localizadas tendientes a la consecución de los objetivos definidos en los respectivos Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

De acuerdo con la información reportada por la ANT (oficio 20192000052213 del 04 de abril de 2019), de los 43 municipios priorizados, 12 cuentan con POSPR elaborado y solo 1 plan, en el municipio de Ovejas, inició la fase de implementación.

Los POSPR restantes, no han podido iniciar esta fase por diferentes motivos: uno de los 12 planes tiene resolución de modificación del modelo de atención (Resolución 6064 de 17 de septiembre de 2018), 7 se encuentran suspendidos en su fase de implementación mediante Resolución 6060 de 2018 y los restantes 3 POSPR, no han iniciado labores de barrido predial por directrices del Gobierno Nacional para definir la metodología de barrido predial y simplificación de procesos y procedimientos en el marco de la ruta del OSPR y que se articula con el proceso de evaluación del piloto liderado por DNP.

El nuevo esquema de oferta del Decreto 902 de 2017, mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional, tiene como herramienta fundamental los planes de ordenamiento social de la propiedad rural en zonas focalizadas. Por tanto, resulta preocupante la demora en el inicio de su fase de implementación, en la medida en que esto genera un impacto negativo tanto para la conformación del RESO como para el inicio de las actuaciones administrativas, que quedan suspendidos hasta tanto se realice esta fase.

Adicional a lo anterior, existe el riesgo de que la información obtenida y plasmada en la fase de elaboración de los 10 POSPR que ya surtieron dicha fase, se pierda, en la medida en que ésta puede tener variaciones. De ser así, se desperdiciarían los recursos financieros y humanos utilizados para llevar a cabo estas acciones.

Análisis de la respuesta de la entidad

La ANT señala en su respuesta, que se encuentran plenamente justificados los retrasos en el inicio de la fase de implementación de los POSPR, frente a los siete (7) POSPR suspendidos mediante la Resolución 6060 de 2018 y sobre la cual argumentan, se encuentra debidamente motivada conforme a la explicación dada a la observación 3.2, configurada como hallazgo por la CGR con la misma numeración.

Frente a los restantes 3 POSPR, afirma que se presenta un impedimento para el inicio de actividades de implementación, debido a que estos planes se deben regir bajo la metodología del catastro multipropósito, la cual se debe adelantar de acuerdo con las especificaciones técnicas determinadas por la autoridad catastral, situación que aún no se encuentra definida y ajustada.

Así mismo pone de presente, que como consecuencia de las consideraciones y necesidades de ajustes, en el mes de noviembre de 2018 se suscribió un memorando de entendimiento entre la Consejería Presidencial para la Gestión del Cumplimiento, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo Nacional de Estadística "DANE", Departamento Nacional de Planeación "DNP", Instituto Geográfico "IGAC", Superintendencia de Notariado y Registro "SNR" y la Agencia Nacional de Tierras "ANT".

Finalmente, y frente a lo observado en relación con el riesgo de que la información obtenida en fase de formulación se pierda, la ANT afirma que, esta corresponde a una información preliminar y que durante la implementación a través de la metodología de barrido predial masivo la misma se corrobora y actualiza.

La CGR, es consciente de la necesaria articulación que debe existir entre los diversos contextos sociales, catastrales, jurídicos, ambientales y agronómicos, así mismo, que el accionar de la ANT en su gestión catastral deba ajustarse a las especificaciones técnicas determinadas por la autoridad catastral y que, en ese marco, en el memorando de entendimiento se haya establecido la obligación para la ANT de ajustar el "proceso de ordenamiento social de la propiedad rural para disminuir costos y lograr mayor cobertura (...)".

Sin embargo, dado el grado de afectación que la demora en el inicio de actividades de implementación tiene sobre el cumplimiento de la misión de la ANT, sobre la política de ordenamiento social de la propiedad y sobre el cumplimiento del AF en relación con la distribución y formalización de la propiedad rural, la CGR mantiene la observación y la configura como hallazgo.

En efecto, los POSPR son el instrumento de planificación por excelencia mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en zonas focalizadas, esta tarea, el cumplimiento de las metas establecidas y el cumplimiento de su deber misional no pueden quedar paralizados de manera indefinida, máxime cuando la función de la ANT de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, data del año 2015 (artículo 4 Decreto 2363 de 2015), la política de catastro multipropósito desde el 2015 (La Ley 1753 de 2015), el reglamento operativo del proceso de ordenamiento social de 2017 (Resolución 740 de 2017) y el compromiso de la ANT de ajustar el proceso de ordenamiento social de la propiedad rural establecido en el memorando de entendimiento está pactado desde hace más de 8 meses.

Finalmente y frente al riesgo que se genera frente a la pérdida de la información obtenida durante el proceso de elaboración de los planes ya elaborados y cuya implementación no se ha realizado, la CGR considera que si bien tal y como lo

argumenta la Agencia, los resultados del barrido predial complementan el POSPR para efectos de su actualización (artículo 5 Resolución 740 de 2017), la fase de formulación de los POSPR permite una aproximación a la definición de actividades estratégicas tendientes a identificar situaciones de inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural y de esta forma es que se establece el componente estratégico y se define la propuesta de financiación y estimación de los recursos.

En la medida en que las problemáticas de ordenamiento social de la propiedad identificadas en la fase de formulación presenten variación por el transcurso del tiempo, se puede afectar la planeación estratégica y financiera generando reprocesos y sobrecostos en la etapa de implementación, por lo que este aparte de la observación se mantiene y se configura el hallazgo.

(H20) HALLAZGO 2.3.5. Programa de Fortalecimiento y Acompañamiento para las Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras - PFA ASODAT. (ADR)

Revisada la versión preliminar, entregada por la ADR al equipo auditor, del *Programa de Fortalecimiento y Acompañamiento para las Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras -PFA ASODAT-*, se encuentra lo siguiente:

- No existen avances en el desarrollo metodológico de ninguna de las estrategias y acciones propuestas para cumplir con los objetivos del programa.
- El programa no caracteriza las dificultades y problemáticas que enfrentan las asociaciones para asumir y cumplir con las labores de administración, operación y conservación de los distritos, de los que son beneficiarios.
- De acuerdo con la base de datos del módulo "*inventario de distritos de AT, asociaciones e Inversiones del Sistema de Información*", de 1.352 asociaciones registradas, 46 no se encuentran en funcionamiento; 1.252 no registran y 1.263 cuentan con información sobre sus juntas directivas.

De conformidad con el CONPES 3926 de 2018, este programa debía planificarse para entrar en operación a partir del año 2019 y su población objetivo serían todas las asociaciones usuarias de distritos de pequeña, mediana y gran escala. No obstante, frente a este mandato se observan dos cosas, la primera que debido al poco avance en la formulación del programa, este no alcanzará los tiempos definidos para iniciar su ejecución; y la segunda, que a causa de la desactualización de la información disponible sobre las asociaciones vigentes beneficiarias de DAT en el país, su uso podría distorsionar significativamente la

planeación y formulación del programa, generando que las estrategias, estimaciones de costos y de la población objetivo se subestimen.

La falta de fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de las asociaciones de usuarios, constituye un riesgo con efecto sobre el estado físico de las obras, la productividad agropecuaria y su sostenibilidad, dada la complejidad de la gestión de los DAT. Los retrasos en este programa o su no ejecución conducen a materializar el riesgo y, por tanto, a no garantizar la debida administración de esta infraestructura.

Esta situación se origina en la falta de gestión de la Agencia para emprender el programa, y es poco clara si se tiene en cuenta que la ADR, el 13 de julio de 2018, suscribió el contrato de obra 547 con el Consorcio Gran Escala 2018, con el objeto de *“contratar el diagnóstico y obras de rehabilitación y/o complementación de los distritos de adecuación de tierras de pequeña y gran escala de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural”*, con un plazo que venció el 31 de diciembre y por un valor de \$15.738.467.345, de los cuales se obligaron \$3.905.658.815; lo cual indica, dadas las condiciones de pago, que se culminó el diagnóstico. De acuerdo con los estudios previos, con el contrato se intervendrían doce distritos, siete de gran y cinco de pequeña escala, en el territorio nacional. La ausencia de apoyo y orientación que, paralelamente, la agencia debe brindar a las asociaciones de usuarios, incide negativamente en esta inversión, que se realiza en cumplimiento de la política de adecuación de tierras en el marco del desarrollo rural.

Con lo anterior se incumple el artículo 11 de la Ley 41 de 1993, en cuanto a la obligación de la ADR de hacer seguimiento a los proyectos de ADT, adoptando *“las acciones pertinentes para corregir las deficiencias que pudieran presentarse y lograr las metas y realizaciones previstas para el Subsector.”*

Respuesta de la entidad

La ADR manifiesta que no está incumpliendo el artículo 11 de la Ley 41 de 1993 debido a que *es claro que el legislador asigna la función de adoptar las acciones pertinentes para corregir deficiencias de los proyectos de ADT a una instancia diferente a la ADR, en este caso el CONSUAT, por tanto, no es competencia de la ADR como Organismo Ejecutor de Adecuación de Tierras adoptar las acciones para corregir posibles deficiencias de los proyectos de ADT.* Adicionalmente, *la mencionada evaluación es inocua a la luz de la normatividad vigente dado que el CONSUAT fue suprimido y actualmente el legislador no ha regulado dicha función en otra instancia.*

De otra parte, en relación con la afirmación “La ausencia de apoyo y orientación que, paralelamente, la agencia debe brindar a las asociaciones de usuarios, incide

negativamente en esta inversión (...)", es importante aclarar que a pesar de que el Programa de Fortalecimiento y Acompañamiento para las Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras no ha entrado en operación en lo que va corrido de 2019 (corte mayo), la Agencia viene brindando acompañamiento a las Asociaciones de Usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras donde realiza inversiones en rehabilitación y/o complementación a la infraestructura de los Distritos construidos de propiedad del Estado.

Es así como la ADR brinda asesoría a través de las UTT y la Dirección de Adecuación de tierras a setenta y cuatro (74) Asociaciones de Usuarios que actualmente realizan la administración de los Distritos de pequeña, mediana y gran escala de propiedad de la Agencia. Específicamente para las 9 asociaciones de Distritos de mediana y gran escala se realiza un acompañamiento de forma constante a través de visitas de supervisión a los contratos suscritos con las mismas y capacitaciones en temas administrativos, financieros, ambientales y de presupuesto para la correcta administración de los mismos, por su parte, en los casos de las 65 asociaciones de pequeña escala que administran Distritos de Propiedad del Estado se realiza un acompañamiento por demanda de acuerdo a los requerimientos de las mismas y por oferta de acuerdo las intervenciones que la ADR realiza en los mismos. Para todas las Asociaciones la ADR tiene definidos en sus procedimientos internos la atención de trámites de certificación de existencia y representación legal y reformas estatutarias donde constantemente se brinda asesoría y acompañamiento para el reconcomiendo de las juntas directivas encargadas de la administración de los Distritos.

Así las cosas, las inversiones que realiza la ADR en rehabilitación y/o complementación de Distritos existentes, en cumplimiento de las funciones como Organismo Ejecutor de Adecuación de Tierras, parten de las necesidades de los Distritos identificadas producto del acompañamiento, apoyo, orientación y diálogo constante por diferentes medios que la Agencia realiza con las Asociaciones de Usuarios que los administran, por consiguiente, afirmar que la ausencia de apoyo y orientación incide negativamente en las inversiones no es coherente cuando las mismas nacen del seno de las necesidades presentadas por las mismas Asociaciones en su labor diaria de administración de los Distritos de propiedad del Estado. Se aclara que el diagnóstico incluido en los contratos de las inversiones realizadas por la ADR para rehabilitación y/ complementación, como el contrato 547 de 2018, tienen un alcance netamente técnico enfocado en las intervenciones puntales de las obras de infraestructura a intervenir, producto del cual se obtienen los planos de detalles y cantidades de obra para la intervención a realizar a monto agotable. El diagnóstico incluido en dichos contratos no tiene como propósito caracterizar o fortalecer la asociación de usuarios, por lo tanto, no se entiende su referencia en la presente observación.

Respecto a los comentarios con relación a los compromisos fijados por el CONPES, la entidad contesta que *“Los documentos CONPES carecen de efecto vinculante dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supra ministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones. En consecuencia, los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico. Para hacerlo el documento o sus recomendaciones deben adoptarse como decreto, Por otro lado, según conceptos de la OAJ18, la caducidad no es un fenómeno de aplicación para esta clase de documentos y su vigencia está sometida a la naturaleza de sus recomendaciones. (.. .)”*

No obstante, la ADR manifiesta que contrario a lo indicado por el organismo de control fiscal, esta Agencia ha realizado la gestión necesaria, de acuerdo a su capacidad actual, para formular y poner en operación el programa indicado en el lineamiento de política correspondiente a la acción 3.12 del CONPES 3926 de 2018, especialmente inició proceso de actualización de información de las asociaciones de usuarios mediante la creación de un aplicativo de captura de información para su caracterización, el cual se terminó en diciembre de 2018 (<http://fwww.centir.adr.gov.co:8084/>), y actualmente se encuentra en proceso de captura de información, por lo que la base de datos se encuentra en proceso de poblamiento, así mismo está realizando búsqueda de información de procesos de caracterización de Asociaciones de Usuarios realizados por el extinto INCODER a través de convenios de servicios complementarios suscritos por dicha Entidad y se encuentra estructurando el documento del Programa de Fortalecimiento y Acompañamiento para las Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras -PFA ASODAT.

La agencia afirma que continuará realizando la gestión necesaria para completar la formulación del programa y su posterior puesta en marcha en un tiempo prudencial con el propósito de garantizar que la planificación del programa se realice con calidad e información confiable. Por último, el retraso en la formulación y puesta en marcha del programa, que indica el organismo de control fiscal, no constituye riesgo para la administración de la infraestructura existente de los Distritos de Adecuación de Tierras puesto que dicha infraestructura fue puesta en operación hace más de 20 años y actualmente la mayoría presta el servicio público de ADT a través de la administración que realizan las asociaciones de usuarios y el propio organismo público ejecutor actual (ADR).

Análisis de respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad, la CGR acepta la aclaración respecto al artículo 11 de la ley 41 de 1993 y modifica el hallazgo dejando como criterio

Únicamente los compromisos contemplados en la Política de Adecuación de Tierras 2018-2038.

Frente a los documentos CONPES se recuerda que *estos documentos son el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos, más allá de las acciones misionales*⁹⁰. Por otro lado, según el artículo 2.2.12.3.2 del Decreto 1869 de 2017 determina que *los documentos CONPES de política incluirán un plan de acción y seguimiento (PAS) que dispondrá, entre otras cosas, las acciones, entidades responsables de su ejecución, los recursos indicativos asociados, el periodo de cumplimiento y las variables para el seguimiento*. Así mismo, el artículo 2.2.12.4.1 contempla que *el seguimiento tiene por objeto el registro, a través del Sis CONPES, del avance de los compromisos adquiridos por los ministerios y demás entidades respecto de los documentos CONPES que hayan sido aprobados*. Por lo anterior, la CGR destaca la importancia de los documentos CONPES como fuente de criterio ya que proponen diferentes instrumentos de política pública que deben ser implementados por las entidades responsables para lograr alcanzar soluciones integrales ante los problemas priorizados por el Gobierno Nacional.

Por otra parte, respecto a las gestiones adelantadas por la entidad para formular y poner en operación el programa de fortalecimiento a las asociaciones, la CGR no acepta la creación del aplicativo de información como hecho que contribuya al fortalecimiento de las asociaciones, debido a que el desarrollo de un sistema de información de ADT es otro compromiso diferente que se deriva del documento CONPES y cuyo diseño e implementación se encuentra igualmente en cabeza de la ADR. Adicionalmente, la búsqueda de los procesos de caracterización de asociaciones realizados por el INCODER o los procedimientos actuales disponibles por la entidad no pueden ser reconocidos como acciones que contribuyan al fortalecimiento de las asociaciones de usuarios de distritos, debido a que no permiten la superación de las falencias diagnosticadas por el documento de política.

Finalmente, sobre la afirmación *el retraso en la formulación y puesta en marcha del programa (...) no constituye riesgo para la administración de la infraestructura existente (...) puesto que dicha infraestructura fue puesta en operación hace más de 20 años y actualmente la mayoría presta el servicio público de ADT a través de la administración que realizan las asociaciones de usuarios y el propio organismo público ejecutor actual*, la CGR recuerda que el origen de la línea de acción 3.12

⁹⁰ Departamento Nacional de Planeación (2018). GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE DOCUMENTOS CONPES. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EC-G01%20Gu%C3%ADa%20elaboraci%C3%B3n%20y%20seguimiento%20Doc%20Conpes.Pu.pdf>

surge de las problemáticas identificadas en el diagnóstico realizado por el CONPES, que se relacionaban con las debilidades técnicas y administrativas de las asociaciones de usuarios debido a que estas no se fortalecían apropiadamente previo a la transferencia de la administración o propiedad de los distritos, también está el hecho que indica que *el inicio de los proyectos productivos no garantiza que los productores puedan cubrir sus obligaciones tarifarias*⁹¹, y por último, se evidenció en dicho diagnóstico que también se registran problemas en la fijación, cobro y recaudo de las tarifas por la prestación de los servicios provisto a los usuario.

Es por lo anterior que la CGR considera que con siete meses de retraso en los términos fijados por la política, el documento preliminar presentado por la ADR no permitió observar grandes avances, a causa de esto tampoco es posible realizar una evaluación sobre los posibles impactos de las estrategias para solucionar las problemáticas identificadas y como último aspecto, las gestiones que la entidad afirma haber realizado no contribuyen al cumplimiento del compromiso establecido en el PAS del documento CONPES.

Por lo anterior, se mantiene la afirmación y se configura el hallazgo.

(H21) HALLAZGO 2.3.6. Proyecto multipropósito Ranchería (ADR)

La ADR, mediante el oficio número 20196000018002 del miércoles 10 de abril de 2019 con motivo de respuesta a solicitud de información 2019EE0035914, afirma que las acciones realizadas para el cumplimiento de lo establecido en la línea 3.2 del CONPES 3926 de 2018 (Hoja de ruta para la culminación progresiva de los proyectos de importancia estratégica) han sido las siguientes:

Respecto a las gestiones adelantadas para la continuación y culminación del proyecto, la ADR sostiene que el 28 de enero de 2019 se realizó una reunión interinstitucional con la UPRA, DNP y MADR (convocada por el DNP con oficio 20193300002062 de 18 de enero de 2019) sobre la preparación de las hojas de ruta para la terminación de los proyectos estratégicos, Tesalia-Paicol (Huila), Ranchería (La Guajira) y Triangulo del Tolima (Tolima), en la cual se dio a conocer la situación actual de estos proyectos, los temas pendientes a resolver y el establecimiento de algunos compromisos por parte de cada una de las entidades participantes.

Por otro lado, mediante visita fiscal realizada el 02 de abril de 2019, en las instalaciones de la ADR con el objeto de conocer las acciones emprendidas por la

⁹¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018). Política de Adecuación de Tierras 2018-2038.

Dirección de Adecuación de Tierras en cumplimiento de sus funciones y de los compromisos derivados del Acuerdo Final, del Plan Marco de Implementación y del CONPES 3926 de 2018; **los funcionarios de la Dirección manifiestan en cuanto al proyecto que la Agencia se ha limitado a la administración, operación y mantenimiento de la fase culminada**, de manera que durante las vigencias 2017 y 2018 se invirtieron 15.463 millones, a través de los contratos 514 y 513 de 2017, y 551 y 553 de 2018.

Se manifiesta que la terminación de la fase faltante del proyecto se estima podría durar aproximadamente cinco años, no obstante, *“actualmente no existe asignación presupuestal para cumplir con este fin, y se calcula que su costo sería de \$718.190.000.000 a precios de 2019”*⁹².

Desde la terminación de la primera fase de la presa se manifiesta que *“se ha obtenido como resultado una mayor regulación de la corriente del río, la cual contribuye a la prevención de inundaciones en épocas de invierno”*. En este sentido, la infraestructura existente aun no provee el servicio de riego, razón por la cual participa la Agencia en este proyecto, en respuesta al cumplimiento de sus objetivos misionales, es decir, la adecuación de tierra para mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios en cuanto sus impactos positivos sobre la productividad y competitividad agropecuaria.

Lo anterior en contravía de lo definido en el CONPES 3926 de 2018⁹³, en donde se le asigna la responsabilidad a la ADR de revisar para el proyecto multipropósito río Ranchería *“la vigencia de los estudios y diseños para las fases restantes y determinar, con base en análisis técnicos, sociales, económicos y financieros, el alcance de la finalización de estos proyectos. Para tal fin, evaluará la posibilidad de finalizar la ejecución de las obras para habilitar sectores específicos en estos proyectos donde sea factible hacerlo. Así mismo adelantará gestiones para vincular inversionistas privados en la financiación de la hoja de ruta que defina”*. El CONPES también establece que la Hoja de Ruta deberá estar lista a más tardar en junio de 2019 para ser presentada al MADR, quien, en coordinación con el DNP, asegurará los recursos requeridos para su implementación.

En este sentido, se está incumpliendo el artículo 11 de la Ley 41 de 1993 que ordena al INAT (Hoy ADR⁹⁴), hacer seguimiento a los proyectos de ADT, adoptando *“las acciones pertinentes para corregir las deficiencias que pudieran*

⁹² Acta de visita fiscal con fecha 2 de abril de 2019 entre funcionarios del equipo auditor y funcionarios de la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR.

⁹³ Política de adecuación de tierras 2018 – 2038.

⁹⁴ Las funciones del INAT fueron asumidos por el INCODER en el Decreto de 1300 de 2003, las cuales en la actualidad son competencia la ADR (Decreto 2364 de 2015)

presentarse y lograr las metas y realizaciones previstas para el Subsector.”, responsabilidad adquirida por la ADR mediante el artículo 37 del Decreto 2364 de 2015.

En consecuencia, la ADR está invirtiendo recursos de administración de una infraestructura que no logra beneficiar con el servicio de riego a los productores agropecuarios (1.029) de su potencial área de influencia (18.536 Has).

Respuesta de la Entidad

La ADR afirma que ha dinamizado la gestión de recursos para avanzar en el proceso constructivo de los distritos de adecuación de tierras del proyecto Ranchería, La Guajira de la siguiente manera:

Para la vigencia 2019, la ADR solicitó un total de \$658.870 millones al Presupuesto General de la Nación — PGN para el proyecto "Apoyo a la formulación e implementación de Distritos de Adecuación de Tierras y la prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras a Nivel Nacional", en calidad de Organismo Ejecutor Público de la Política de Adecuación de Tierras según la Ley 41 de 1993. Dentro de esta solicitud también se incluyeron recursos para avanzar en la construcción del proyecto estratégico multipropósito del Río Ranchería para la vigencia 2019, con el fin de adelantar obras de conducción de agua para los distritos de adecuación de tierras de Ranchería y San Juan, por valor de \$165.740 millones incluyendo la interventoría de esta inversión.

Para la vigencia del 2020 igualmente la Agencia solicita un total de recursos de \$215.457.000.000,00 con el propósito de avanzar en la ejecución de las obras del proyecto Ranchería de forma parcial por sectores, tal cual lo establece el CONPES, lo anterior, sin perjuicio del resultado final de la elaboración de la hoja de ruta para la terminación de los mismos en elaboración.

Así las cosas, lo que puede continuar realizando la Agencia en su calidad de organismo ejecutor de la política de adecuación de tierras, con el monto de los recursos asignados por el Estado, es realizar las actividades de Administración, Operación y Mantenimiento — AOM de la infraestructura actualmente construida, la cual comprende la Presa el Cercado, el embalse y las conducciones principales a las áreas del distrito Ranchería y San Juan del Cesar, pero es absolutamente necesario que el Gobierno Nacional destine los recursos del Presupuesto General de la Nación requeridos por la Entidad para avanzar de manera significativa en el propósito de culminar el proyecto estratégico multipropósito Río Ranchería.

Análisis de la respuesta

Frente a la respuesta de la ADR, aunque se reconocen las gestiones para la consecución de recursos para la culminación del proyecto, se reitera que el hecho de la observación se constituye con base en las disposiciones del CONPES 3926 de 2018 y los compromisos de la línea de acción 3.2. Hoja de ruta para la culminación progresiva de los proyectos de importancia estratégica, la cual establece como responsabilidad de la ADR:

Revisar la vigencia de los estudios y diseños para las fases restantes y determinar, con base en análisis técnicos, sociales, económicos y financieros, el alcance de la finalización de estos proyectos. Para tal fin, evaluará la posibilidad de finalizar la ejecución de las obras para habilitar sectores específicos en estos proyectos donde sea factible hacerlo. Así mismo adelantará gestiones para vincular inversionistas privados en la financiación de la hoja de ruta que defina.

Respecto a estos compromisos la ADR no se pronunció y por el contrario comenta que lo que puede continuar realizando la Agencia en su calidad de organismo ejecutor de la política de adecuación de tierras, con el monto de los recursos asignados por el Estado, es realizar las actividades de Administración, Operación y Mantenimiento — AOM de la infraestructura actualmente construida, afirmación que está validando las observaciones realizadas por la CGR respecto al tema.

Por último, la ADR añade que es absolutamente necesario que el Gobierno Nacional destine los recursos del Presupuesto General de la Nación requeridos por la Entidad para avanzar de manera significativa en el propósito de culminar el proyecto estratégico multipropósito Río Ranchería. No obstante, frente a esta apreciación es apropiado recordar que el documento CONPES establece que:

La ADR presentará a de ruta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su aprobación. Este ministerio, en coordinación con el DNP, asegurarán los recursos financieros requeridos para su implementación. La hoja de ruta deberá estar definida en junio de 2019.

Según esto, una vez diseñada la hoja de ruta para la culminación de los proyectos estratégicos, será responsabilidad del MADR y del DNP destinar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones que permitan la finalización de las obras. Por lo anterior, no es válido que la ADR justifique su baja gestión para la elaboración de la hoja de ruta con base en los escasos recursos destinados por el gobierno nacional para la terminación de los proyectos.

En conclusión, según la motivación anterior la observación se conserva y se configura en hallazgo.

(H22) HALLAZGO 2.3.7. Formulación y viabilidad proyectos capacidades productivas. (MADR)

Dentro de las funciones de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de ingresos definidas por el Decreto 1985 de 2013, artículo 15, numeral 7, se encuentra que debe *“Articular y concertar con las entidades competentes, la implementación de programas, planes y proyectos que promuevan capacidades productivas y la generación de ingresos, en el marco de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial”*.

El proyecto de inversión *“Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional”* establece como objetivo general *“incrementar ingresos y fortalecer el potencial productivo de los pequeños productores”* y como objetivos específicos *“Fomentar la Asociatividad y las Alianzas Productivas y Comerciales para el Desarrollo Rural”, “Formular Planes y Proyectos para la implementación de la Política de Generación de Ingreso y de Desarrollo Rural” e “Incrementar las Capacidades y el Desarrollo Productivos de la Población Rural”*

Sin embargo, ni la documentación ni la ejecución individual permite ver coherencia entre su ejecución y la cadena de valor establecida en la ficha BPIN del proyecto de inversión. La deficiente formulación no garantiza la sostenibilidad económica de las familias beneficiarias ni el mejoramiento de sus capacidades productivas.

Esta situación se evidencia en los proyectos visitados en el municipio de Ovejas - Sucre- donde, en cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras, se hace entrega de animales, herramientas, elementos de protección persona, alimento para los animales y tabletas. Estos elementos no siempre son usados por los beneficiarios, entre otras razones, porque el proyecto no se acompaña de una adecuada asistencia técnica. Este hecho, y la falta de seguimiento, impiden que las inversiones mejoren el sustento de las familias e incrementen su capacidad productiva.

Por otra parte, revisado el documento soporte del proyecto *“Fortalecer la capacidad productiva de los pequeños productores ganaderos del municipio de Morroa en el departamento de Sucre”* que hace parte del proyecto de inversión *“Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional”*, se encontró lo siguiente:

- En la sección *“Rendimientos productivos esperados con la implementación del proyecto, frente a los rendimientos actuales”*, se observa que la productividad es menor a partir del proyecto; en consecuencia, los ingresos esperados también disminuirían.

- En los egresos, en el flujo de caja, solo se tienen en cuenta el abono, semilla y herbicida para el primer año de 12 que constituyen el horizonte de evaluación del proyecto mientras que en ingresos continúa la producción, lo que sobrestima los indicadores financieros.
- De la misma manera, y teniendo en cuenta las entrevistas realizadas por el equipo auditor, algunos de los beneficiarios arrendaron tierras para mantener el ganado entregado, costo que no es tenido en cuenta en el flujo de caja, lo cual afectaría negativamente los indicadores financieros.
- Igual situación ocurre con el cálculo de los ingresos, en donde se parte de 6 vacas por beneficiario cuando el proyecto solo entrega dos, sobreestimando este componente y en consecuencia los indicadores financieros.
- Por otra parte, se indica que el Valor Presente Neto es de \$702.027.788, dado que son 93 beneficiarios, el ingreso mensual adicional por beneficiario sería de \$52.421; si se tiene en cuenta que el salario mínimo para 2017 fue de \$737.717, el incremento que genera el proyecto a las familias beneficiarias es de apenas el 7,1% del SMMLV.
- El proyecto no garantiza la comercialización de la producción.
- La formulación del proyecto no contó con la participación de los productores, ofreciendo un paquete homogéneo en desconocimiento de las particularidades de cada uno de los beneficiarios.

Así mismo, revisado el documento *“Fortalecimiento de las capacidades productivas de la ganadería bovina doble propósito mediante la entrega de un paquete de activos que permitan la generación de ingresos de 538 pequeños ganaderos en el departamento de Bolívar en los municipios de Arjona, Magangué, María la Baja, san Juan Nepomuceno y Turbaco”*, financiado con el mismo proyecto de inversión, se encontró lo siguiente:

- En la sección de comercialización se menciona un componente de asociatividad, pero no se establecen actividades a desarrollar ni una clara estrategia de articulación con los mercados.
- En los egresos del flujo de caja solo se tienen en cuenta el abono, semilla y herbicida para el primer año de 15 que constituyen el horizonte de evaluación del proyecto mientras que en ingresos continúa la producción, lo que sobrestima los indicadores financieros.
- De la misma manera y teniendo en cuenta las entrevistas realizadas por el equipo auditor, algunos de los beneficiarios arrendaron tierras para mantener el ganado entregado, costo que no es tenido en cuenta en el flujo de caja, lo cual afectaría negativamente los indicadores financieros.
- Igual situación ocurre con el cálculo de los ingresos, en donde se parte de 4 vacas por beneficiario cuando el proyecto solo entrega dos, sobreestimando este componente y en consecuencia los indicadores financieros.

- Por otra parte, se indica que el Valor Presente Neto es de \$4.341.559.485, dado que son 538 beneficiarios, el Ingreso mensual adicional por beneficiario sería de \$44.832; si se tiene en cuenta que el salario mínimo para 2017 fue de \$737.717, el incremento que genera el proyecto a las familias beneficiadas es apenas del 6,1% del SMMLV.
- La formulación del proyecto no contó con la participación de los productores, ofreciendo un paquete homogéneo en desconocimiento de las particularidades de cada uno de los beneficiarios.

La CEPAL⁹⁵ manifiesta que *“el rol de los beneficiarios de un proyecto es cada vez menos el ser receptores pasivos de los beneficios que éste genera”*, cuando se asume a los beneficiarios como sujetos pasivos se puede llegar a errores tanto en el diseño como en la evaluación e implementación del proyecto.

Por otra parte, errores en la estructuración de los proyectos para el desarrollo rural y particularmente en la construcción de los flujos de caja que soportan los indicadores financieros, traen como consecuencia que la toma de decisiones no sea la más acertada y que a futuro se ponga en riesgo la sostenibilidad de los proyectos en detrimento de la posibilidad de mejorar los ingresos de las comunidades beneficiarias.

En este sentido, no solo es relevante que se recupere la inversión una vez descontados los egresos de los ingresos, sino que los proyectos de mejoramiento de las capacidades productivas a población campesina, deben garantizar un incremento significativo de los beneficios monetarios de las familias beneficiarias, de tal manera que impliquen cumplir el objetivo de superar los índices de pobreza de las mismas, tal como lo establece el objetivo del proyecto de inversión identificado con código BPIN 2014011000107.

De conformidad con el “Manual para la cofinanciación de proyectos de la Dirección de capacidades productivas y generación de ingresos para los pobladores rurales articulados regionalmente con la Nación”, el equipo de apoyo técnico – comité técnico, compuesto por funcionarios y contratistas designados por el MADR, evalúan y dan viabilidad a los proyectos a ser cofinanciados, para posteriormente ser aprobados por el comité administrativo. Este último comité está compuesto por el director de capacidades productivas y generación de ingresos, el director de cadenas agrícolas y forestales, el director de cadenas pecuarias, pesqueras y acuícolas y el representante legal del asociado o cooperante. Lo observado, indica que estas instancias no siempre evalúan cabalmente los proyectos.

⁹⁵ Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural, CEPAL, 1999.

Análisis de la respuesta de la entidad

El MADR manifiesta en su respuesta a las observaciones de la CGR que no es su competencia la asistencia técnica o extensión agropecuaria y que el acompañamiento técnico es “realizado por el cooperante del convenio”, limitándose su actuación a “realizar supervisión a la ejecución de los proyectos”. Sin embargo, vale la pena resaltar la relevancia que tiene en la implementación de proyectos productivos agropecuarios la asistencia técnica, extensión agropecuaria o acompañamiento técnico, en la medida en que no es la sola entrega de activos o insumos lo que permite garantizar el fin último de mejorar la generación de ingresos de la población beneficiaria, por el contrario, es la asesoría que se brinde la que permitirá la réplica y empoderamiento técnico de los productores. Por lo tanto y más siendo la cartera rectora de la política agropecuaria la ejecutora de estos recursos, debe garantizar que efectivamente esta inversión cumpla con los objetivos fijados en el proyecto de inversión de donde se derivan.

Respecto a las inconsistencias encontradas en los proyectos, lo primero que la CGR manifiesta es que las situaciones encontradas surgen de la documentación aportada por el MADR y que los diferentes documentos que los soportan deben ser coherentes entre sí, máxime si son con los cuales se tomó cualquier decisión de viabilidad sobre la inversión de recursos del presupuesto nacional.

Adicionalmente la formulación del flujo de caja debe estar debidamente soportada y contemplar todos los ingresos y egresos (sean o no gastos elegibles por el programa), que permitan al evaluador tener certeza de la decisión al momento de viabilizarlos (p.ej. El arrendamiento de tierras). Por otra parte, la verificación de la ganancia generada por cualquier proyecto no debe ser medida por los ingresos sino por el VAN⁹⁶, el cual *“es una medida de la riqueza acumulada luego del proyecto por encima de su mejor alternativa”*. Es decir, que siendo este *“la suma actualizada de los flujos netos de cada periodo”*, refleja la **ganancia** finalmente recibida por el proyecto descontando de los ingresos proyectados, los egresos e inversiones.

Así mismo el MADR manifiesta frente a la ausencia de un componente de comercialización que los proyectos contienen un acápite de canales de comercialización y que se orienta a la primera fase de un sistema productivo. Sin embargo, es importante recordar que cualquier inversión realizada en proyectos productivos del sector agropecuario debe considerar entre otros, los aspectos de mercados, para poder considerarse “integral” como se dice en la respuesta son este tipo de intervenciones.

⁹⁶ Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural, CEPAL, 1999.

Frente a la participación activa de los productores en los proyectos, el MADR plantea que no es así ya que están presentes con su mano de obra como aportantes de contrapartida. Sin embargo, no se hace referencia a la participación en la **formulación**, lo que permitiría tener en cuenta la heterogeneidad de los pequeños productores rurales y así entregar apoyos dadas sus particularidades y no un paquete homogéneo. De conformidad con el presente análisis, se configura el hallazgo.

(H23) HALLAZGO 2.3.8. Estructuración y viabilidad del Proyecto capacidades empresariales “Producción y comercialización de productos de panadería y pastelería” (MADR)

En visita fiscal adelantada al proyecto de capacidades empresariales “*Producción y comercialización de productos de panadería y pastelería*”, a desarrollarse en la vereda El Hondible en el municipio de El Carmen de Bolívar a través del Grupo no formal “*Jóvenes provocadores de paz*”, las beneficiarias expresaron la necesidad de cambiar el lugar de implementación del mismo, dado que no se cuenta con energía eléctrica para el funcionamiento de los hornos y que la compra de un generador eléctrico sobrepasaría el presupuesto asignado.

Por otra parte, revisado el documento “*Ficha plan de negocio para grupos formales y no formales vigencia 2018*” y el “*instrumento financiero JOVENES PROVOCADORES.xlsx*” para este emprendimiento, se denotan inconsistencias en su estructuración y viabilidad, así:

- No se cuantifica la población consumidora potencial.
- Se indica que materias primas como “*la leche, el queso, arequipe, bocadillo y coco son obtenidos en la misma comunidad*”, lo cual no es del todo cierto dadas las condiciones productivas de la vereda El Hondible.
- En la sección de proveedores se incluyen materias primas no indicadas para el desarrollo del proyecto como construcción de estanques, alevinos, mangueras o motobomba.
- En las debilidades no se incluye la distancia de la vereda El Hondible ni sus restricciones de transporte de materia prima; en época de invierno el acceso es casi imposible puesto que el carretable atraviesa por lo menos 30 veces una quebrada.
- En la lista de factores que incidieron en la decisión sobre la localización se incluyó la disponibilidad de energía eléctrica, servicio que no existe en la vereda, de conformidad con lo manifestado al equipo auditor por las beneficiarias.

- En el análisis de riesgos no se incluyen las dificultades que se pueden presentar por el estado de la vía.
- El documento no anuncia los indicadores financieros.
- En la hoja de Excel se detalla un flujo de caja que no incluye los costos de personal ni de materias primas requeridas para la producción. Además, aunque no incluye la totalidad de los egresos, el Valor Actual Neto es negativo y la Tasa Interna de Retorno es menor a la tasa de oportunidad, lo que indicaría la no viabilidad financiera del proyecto.

Lo detallado es causado por una deficiente estructuración y viabilidad del proyecto, al no tener en cuenta factores relevantes de orden técnico. Así, la inversión de los recursos no cumple con los fines propuestos, en el manual operativo del proyecto (2. Alcance), entre los que se encuentra *“el incremento de los ingresos, vía aumento en la producción, productividad y las ventas de productos en mercados”*.

El artículo 20 de la Resolución 251 de 2014, expedida por el MADR, adopta el manual de operaciones del proyecto *“Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad”*, donde define que las organizaciones contarían con el acompañamiento del equipo del proyecto con el fin de estructurar la propuesta de negocio. Así mismo, establece que estas propuestas surtirían un proceso de viabilidad por parte de la Unidad Nacional de Coordinación, previa la asignación de recursos. Las características descritas indican que este proceso no se hizo o fue insuficiente.

Además, los términos de referencia para la convocatoria 2018 establecen que el plan de negocio será elaborado entre el grupo beneficiado y un equipo designado por la Unidad Nacional de Coordinación, con el acompañamiento del promotor rural y el coordinador regional. Por último, se especifica que la Unidad Nacional de Coordinación revisaría el cumplimiento de todas las etapas y normatividad del proceso, emitiendo su visto bueno para la publicación de los emprendimientos seleccionados para ser apoyados. Al parecer, estas actividades tampoco fueron realizadas.

Análisis de la respuesta de la entidad

El MADR manifiesta en la respuesta a las observaciones de la CGR, que ya tenía conocimiento de las situaciones detectadas por el equipo auditor, ante lo cual se definió no iniciar la ejecución del proyecto hasta tanto la Unidad Nacional de Coordinación tomara una determinación frente a la solicitud de modificar su ubicación. Así mismo se informa que *“los componentes de Formación de Capital*

Social Asociativo y de Desarrollo Empresarial", realizaron ajustes al plan de negocios el cual se presentara ante el CLEAR del mes de junio de 2019.

En relación con las inconsistencias reportadas por la CGR en los documentos soportes de la viabilización del proyecto, se indica que algunas de ellas fueron corregidas en el ajuste al plan de negocio descrito anteriormente. En el ciclo de vida de los proyectos, se espera que los documentos soportes para la viabilización sean consistentes y adecuados para la respectiva toma de decisiones.

Al respecto de la no inclusión de los riesgos y debilidades para el proyecto por el estado de la vía de acceso, se manifiesta que la oferta institucional está orientada a población rural dispersa, ante lo cual la CGR no tiene ningún reparo, pero precisamente por estas condiciones de vulnerabilidad es que la formulación del proyecto debe dictar la mejor alternativa para que su nivel de ingresos les permita superar los niveles de pobreza, teniendo en cuenta no solo las fortalezas sino las debilidades del entorno y de las propias organizaciones, para prever alternativas de solución o incluirlas dentro de la estructura de egresos e ingresos.

Respecto a la necesidad del proyecto de contar con energía para su funcionamiento, se menciona que en el plan de negocio *"se contemplaron y destinaron recursos para la adquisición de una planta eléctrica"*. Revisados nuevamente los documentos soportes del proyecto, no es cierto que se haya contemplado esta alternativa. Se adjunta tabla del documento *"FICHA PLAN DE NEGOCIO PARA GRUPOS FORMALES Y NO FORMALES VIGENCIA 2018"*:

Tabla 13. DETERMINACIÓN DE COSTOS POR PRODUCTO		
Costos Totales		
TIPO	Costo promedio por unidad\$	Costo Total \$
Adecuación de bodega	8.827.340	8.827.340
Cilindro de gas	135.000	270.000
Hornos, estufas, bandejas, estantes,	3.750.000	3.750.000
Productos agrícolas, materia prima	5.000.000	5.000.000
Maquinaria, cilindradora, molinos, moldes, gramera	23.952.660	23.952.660
Asistencia contable	2.200.000	2.200.000
Total		\$ 44.000.000

En relación con los indicadores financieros se indica que están desarrollados en el "instrumento financiero", sin embargo, en este archivo de Excel el cálculo de los indicadores es inconsistente (VPN negativo y TIR<TIO), situación que desde el punto de vista financiero indicaría una inviabilidad. Si el plan de negocios ajustado presenta una evacuación financiera positiva, no justifica que en una primera

instancia los mismos fueran negativos, ya que con estos soportes fue que se tomó la decisión de escoger este emprendimiento para su financiación.

También se menciona frente a la no introducción de algunos egresos en el flujo de caja, que estos no eran gastos elegibles por el proyecto, Al respecto cabe recordar que en la evaluación de cualquier proyecto se deben incluir todos los egresos e ingresos, indistintamente de su fuente de cofinanciación, de tal manera que el flujo de caja y en consecuencia los indicadores financieros resultantes del mismo, reflejen que el “negocio o emprendimiento” es efectivamente rentable y en este sentido, que la inversión del MADR esta efectivamente cumpliendo con sus objetivos.

Vale la pena recordar la obligación de toda entidad de velar por el buen uso y manejo de los recursos públicos, por lo que no es aceptable que el MADR justifique la pobre estructuración de los proyectos a financiar, manifestando que su rol es simplemente el de “acompañamiento y seguimiento” o que es responsabilidad del CLEAR la aprobación y asignación de recursos, dejando de lado que de este comité también hace parte el Coordinador de la Unidad Nacional de Coordinación o su delegado. Se insiste que tanto el acompañamiento del MADR en la estructuración del proyecto como su participación en el CLEAR, es calificada, lo que implica que el MADR no se puede desvincular de sus competencias como gestor fiscal ni de su quehacer misional.

En conclusión, el MADR no logra desvirtuar el hecho de que este proyecto fue viabilizado sin tener en cuenta elementos mínimos para soportar la debida inversión de estos recursos públicos, por lo que se configura el hallazgo.

(H24) HALLAZGO 2.3.9. Viabilidad a proyectos capacidades empresariales vigencia 2018 (MADR)

Al revisar la información, entregada al equipo auditor por la Unidad Nacional de Coordinación del Proyecto “*Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad*”, relacionada con los emprendimientos apoyados en la convocatoria 2018 a las organizaciones: i) Asociación de productores y comercializadores agropecuarios de Caracolicito, ii) Jóvenes provocadores de paz, iii) Asociación el progreso de Comandancia, iv) Asociación de mujeres y hombres amigos del ambiente y la productividad – Asoamiapro v) Asociación brisas del Morrosquillo y vi) Mujeres mejorando las condiciones productivas en la cadena porcícola, se encontró lo siguiente en los documentos que soportan la viabilidad de los planes de negocio (Ficha plan de negocio para grupos formales y no formales vigencia 2018 e Instrumento financiero):

- Los proyectos presentados no cumplen los requerimientos para ser aprobados.
- Los flujos de caja son mensuales y se utiliza en el cálculo del Valor Actual Neto una tasa de oportunidad anual, lo cual es un error en el cálculo del indicador financiero.
- Los planes de negocio no tienen un componente de asistencia técnica, más allá del apoyo del contador para los manejos administrativos y contables.
- El flujo de caja del emprendimiento “*Cría, Levante y Comercialización de Cerdos en canal y en pie*” de la Asociación de mujeres y hombres amigos del ambiente y la productividad – Asoamiampro, no incluye costos de mano de obra y la cantidad de alimento concentrado esta subestimada en por lo menos la mitad, sin que se observe en la propuesta el suplemento alimenticio que garantice llevar los cerdos al peso esperado.
- El flujo de caja del emprendimiento “*Tienda Brisas del Morrosquillo*” de la Asociación Brisas del Morrosquillo, no incluye costos de mano de obra ni reposición materia prima; el valor presente neto para un periodo de 15 meses parece extremadamente alto lo cual podría ser por el valor supuesto en las ventas (compran abarrotes por valor de \$40.533.700 y esperan venderlos por \$174.000.000); en el cuadro resumen de la hoja de Excel muestran indicadores negativos TIR de 6% frente a Tasa de oportunidad de 12% y VAN negativo.
- El proyecto *Mujeres mejorando las condiciones productivas en la cadena porcícola*, sobreestima exageradamente la Tasa Interna de Retorno TIR debido a que presenta serios errores en sus cálculos financieros. Además, el flujo de caja también muestra inconsistencias donde la sumatoria de los ingresos y egresos mes a mes no coincide con la sumatoria anual. Hay graves faltantes de información en los detalles de ingresos y egresos. Tampoco presenta una proyección del Balance General que permita dar un panorama más amplio de la sostenibilidad financiera del proyecto.

La CEPAL⁹⁷ manifiesta que los esfuerzos por elevar la calidad de la inversión en las zonas rurales ameritan “*una perspectiva diferente y dentro de un enfoque sistémico e institucionalizado*”, exigiendo una planeación diferente, un diagnóstico riguroso y una evaluación particular. También enuncia, dentro de los factores críticos en la formulación de proyectos de desarrollo rural, “*la determinación de la mejor combinación de fuentes de recursos, en función del plazo, la tasa y el monto*”, identificando como uno de los principales problemas “*la incompleta identificación y valoración de costos y beneficios*”, situaciones que van en contravía de la sostenibilidad de las inversiones realizadas. Finalmente establece que el flujo de beneficios netos es algo más que una metodología de presentación

⁹⁷ Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural, CEPAL, 1999.

para convertirse en una importante herramienta de análisis para la toma de decisiones.

En este sentido, errores en la estructuración de los planes de negocio y en la construcción de los flujos de caja que soportan los indicadores financieros, traen como consecuencia que la toma de decisiones no sea la más acertada y que a futuro se ponga en riesgo la sostenibilidad de los proyectos en detrimento de la posibilidad de mejorar los ingresos de las comunidades beneficiarias.

El artículo 20 de la Resolución 251 de 2014, expedida por el MADR, adopta el manual de operaciones del proyecto “*Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad*”, donde define que las organizaciones contarían con el acompañamiento del equipo del proyecto con el fin de estructurar la propuesta de negocio. Así mismo, establece que estas propuestas surtirían un proceso de viabilización por parte de la Unidad Nacional de Coordinación, previa la asignación de recursos. Las características descritas indican que este proceso no se hizo o fue insuficiente.

Además, los términos de referencia para la convocatoria 2018 establecen que el plan de negocio será elaborado entre el grupo beneficiado y un equipo designado por la Unidad Nacional de Coordinación, con el acompañamiento del promotor rural y el coordinador regional. Por último, se especifica que la Unidad Nacional de Coordinación revisaría el cumplimiento de todas las etapas y normatividad del proceso, emitiendo su visto bueno para la publicación de los emprendimientos seleccionados para ser apoyados. Al parecer, estas actividades tampoco fueron realizadas.

Análisis de la respuesta de la entidad

Frente a lo observado por el equipo auditor, el MADR manifiesta que la responsabilidad de viabilizarían y aprobación de los proyectos es del CLEAR, así mismo que se hicieron ajustes posteriores a la viabilización ya que se considera que la estructuración de los planes de negocio es un “proceso constante y permanente” y que se construyen de manera participativa acorde con las “fortalezas y debilidades” de los beneficiarios. Por último, se manifiesta que el equipo territorial cuenta con perfiles de acompañamiento a comunidades, socio empresarial y productivo que acompañan la implementación de los proyectos.

Al respecto, la CGR reitera que el MADR no se puede desvincular de su obligación de dar buen uso y ejecución a los recursos que administra, buscando siempre el cumplimiento de sus objetivos misionales, tanto en el acompañamiento de la estructuración de los documentos soporte para la viabilidad, como en su participación en el CLEAR para la aprobación de los proyectos. Así mismo, vale la

pena recordar que, dentro del ciclo de vida del proyecto, la etapa de pre inversión tiene como principal resultado la toma de decisión de hacer o no las inversiones, por lo que los documentos soportes deben estar debidamente estructurados. Es de resaltar que los beneficiarios participen activamente en la formulación de los proyectos, sin olvidar que el acompañamiento por parte del MADR es calificado y cualificado frente a las propuestas que surjan de estas comunidades.

Por último, se reitera que el documento soporte de cualquier proyecto, deben contener de manera detallada e integral, todos los aspectos que permitan su viabilidad y posterior ejecución, incluyendo por ejemplo las estrategias para el acompañamiento o asistencia técnica o en el flujo de caja todos los egresos e ingresos con las debidas fuentes de financiamiento, ya que, si no son elegibles por el programa en particular, debe tenerse claridad de cual o cuales serían los cofinanciadores. La no inclusión de estos aspectos sobre o subvalora los beneficios del proyecto o no permite afrontar debidamente las amenazas o debilidades identificadas.

En este sentido se configura el hallazgo.

(H25) HALLAZGO 2.3.10. Viabilidad del proyecto PIDAR “Fortalecer las capacidades productivas de pequeños productores de maíz de los municipios de San Juan de Nepomuceno y San Jacinto en los Montes de María, Departamento de Bolívar” (ADR)

El Acuerdo 007 de 2016, mediante el cual la ADR desarrolla las funciones que le asigna el Decreto 2364 de 2015, contempla que el proyecto, citado en el título de esta observación, debía cumplir con unas condiciones biofísicas aptas para el desarrollo del mismo (Artículo 12, numeral 1). Además, establece, en el Artículo 13 que debe cumplir con los requerimientos ambientales y, en el numeral 3, especifica que debe contar con las licencias y permisos ambientales para su desarrollo. Por su parte, en el Artículo 17 determina que se tendrá en cuenta el concepto de viabilidad derivado del ejercicio de evaluación y calificación.

El proyecto tenía la propuesta de desarrollar cultivos de maíz en 820 Ha, beneficiando a 205 productores en 4 predios que se tomarían en arriendo y la Resolución 505 del 9 de julio de 2018 aprobó el proyecto. Posteriormente, en visita de control y seguimiento, realizada entre el 13 y el 14 de septiembre del mismo año, registrada en el Concepto técnico 1, los funcionarios de la ADR encontraron graves inconvenientes que hacían imposible el desarrollo del mismo. Entre los principales problemas sobresalían la falta de disponibilidad de las áreas propuestas inicialmente, buena parte del terreno presentaba cobertura arbórea densa y de porte alto, otras limitaciones ambientales relacionadas con cuerpos de agua, topografía inadecuada para desarrollar cultivos mecanizados y que la zona

no contaba con vías adecuadas. Todo esto, pese a que, el Marco Lógico del proyecto no había registrado estas limitaciones.

Además, gran parte de los beneficiarios residían lejos de dichos predios y dentro de los productores asociados a ASOLUZDEVIDA, socio organizacional, había personas que desconocían el proyecto y que no sabían que se encontraban vinculadas a dicha organización.

Posteriormente, en visitas institucionales realizadas en diciembre de 2018, se incorporaron 44 nuevos predios y beneficiarios, sin alcanzarse aún las áreas que estaban proyectadas. De estos predios no hay certeza sobre su relación con los productores beneficiados pues no se ha obtenido la documentación y solo se ha podido incluir tierra para 129 productores.

Esta situación es resultado de una mala planeación y deficiencias en la metodología y en el acompañamiento para la estructuración del proyecto, que ponen en riesgo la viabilidad del mismo, causando demoras que perjudican a los productores y a la entidad, dejando recursos presupuestales sin utilizar, lo cual ocasiona un mal manejo de los recursos públicos

Análisis de la respuesta de la entidad

El proyecto contempla el cultivo de 820 Ha. de maíz tecnificado, en monocultivo con semilla tecnificada, acompañado de la adquisición de activos productivos para mejoramiento de ingresos de 205 beneficiarios. En su respuesta, la entidad aporta los siguientes documentos que ya habían sido revisados por el equipo auditor:

- Oficio de marzo 27 de 2018, mediante el cual Unodoc remite proyecto PĪDAR estructurado y formulado para evaluación a Vicepresidencia Integración Productiva
- Oficio de abril 13 de 2018. memorando de certificación de estructuración y formulación conforme art. 17 de Decreto 2364 de 2015 de la Vicepresidencia de Integración Productiva a la Vicepresidencia de Proyectos
- Memorando de mayo 8 de 2018, observaciones de componentes técnicas, financieras, ambientales y jurídicas del proyecto de Vicepresidencia de Proyectos a Vicepresidencia de Integración Productiva
- Memorando de mayo 30 de 2018, mediante el cual el Vicepresidente de Integración Productiva envía a la Vicepresidencia de Proyectos radicación de la respuesta de subsanaciones y ajustes del proceso de evaluación y calificación.

- Resolución 505 de julio 9 de 2018, aprueban cofinanciación asistencia técnica rural, acceso a activos productivos, adecuación tierras y comercialización.

Entre el 13 y 14 de septiembre de 2018, después de proferida la resolución de cofinanciación, la ADR realiza una visita de control y seguimiento a los predios. En ella evidenció que éstos no contaban con la cobertura necesaria; no todos los beneficiarios pertenecen a la asociación ASOLUZDEVIDA, único socio organizacional, y el proyecto fue socializado a pocos beneficiarios. Además, el informe indicó que *“no hay certeza de la ubicación geográfica con respecto a los predios del proyecto”* y por el alto grado de arborización se requiere valoración de Medio Ambiente. Así mismo, evidenciaron la necesidad de replantear la cofinanciación en lo que se relaciona con un camión por la dificultad de acceso y el estado de las vías terciarias, *la topografía montañosa con pendientes mayores a 45%* que no permite el uso de maquinaria, la condición de acceso a los predios no permite el uso de una *desgranadora de motor de 6,5 HP*, la recomendación de los beneficiarios es utilizar semilla criolla (es la predominante en la zona) que permita la resiembra y evite la pérdida de memoria genética nativa (*Concepto Técnico No. 1*).

Según el “concepto técnico No. 2”, de los 205 beneficiarios solo han focalizado y caracterizado a 129 y, de los restantes, varios no fueron localizados; algunos otros no sabían que pertenecían al proyecto y, otros más, desistieron. Adicionalmente, 181 predios nuevos deben someterse a examen de medio ambiente. Desde el componente ambiental, se encuentra que el formato del concepto de viabilidad o -Marco Lógico- registra que no se requiere el permiso de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE pues se basa en estudios realizados por IGAC. Sin embargo, en las visitas técnicas de funcionarios de la ADR requieren solicitar los permisos de la Corporación mencionada anteriormente.

No han definido los cambios de activos productivos en la cofinanciación y se observa que el proyecto no promueve la agricultura orgánica ni el uso de semillas nativas, según lo establece el Acuerdo Final. En los puntos 1.3.3.1 y 1.3.3.2; igualmente, no consulta la Resolución 464 de 2017 del MADR, particularmente, en cuanto al Lineamiento 5.3. de la Política Pública Agropecuaria ACFC.

Así, en la respuesta la entidad explica el trámite surtido para la aprobación del proyecto, pero no desvirtúa que se otorgó viabilidad al proyecto sin que cumpliera con los requisitos. De igual manera en un segundo momento, mayo 30 de 2018, manifestaron haber subsanado y ajustado la evaluación y calificación. Sin embargo, a la fecha de la visita no se habían cumplido todos los requisitos

que garanticen el desarrollo exitoso del proyecto y el logro del objetivo primordial, que corresponde al mejoramiento de los ingresos de los campesinos.

De acuerdo con Informe del Convenio UNODC 684 de 206, el proyecto no cuenta con Memorando de Acuerdo dado que no existe avance del mismo.

En conclusión, se mantiene el hallazgo.

(H26) HALLAZGO 2.3.11. Ejecución Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas (MADR)

La ejecución presupuestal del incentivo otorgado en el proyecto de apoyo a alianzas productivas que muestra la base de datos entregada por el MADR, en respuesta al requerimiento del equipo auditor, radicado 20191800070421, deja en evidencia lo siguiente:

Tabla 14. Proyectos Alianzas Productivas por vigencias 2017 - 2018 (\$ millones)

Vigencia	Valor Alianzas	Valor Incentivo Modular	Pagos	% Ejecutado (Pagos/Valor alianzas)	No. Beneficiarios aprobados	No de Alianzas
2017	\$467.114,6	\$127.810,7	\$43.249,9	9,3%	19.438	348
2018	\$19.531,9	\$5.683,0	\$-	0,0%	850	16
Total	\$486.646,6	\$133.493,8	\$43.249,9	8,9%	20.288	364

Fuente: Base de datos PAAP- MADR, Oficio de respuesta 20191800070421 de 3 de abril de 2019

1. Tan solo se ha pagado el 8,9% de los recursos previstos, lo cual indica una muy baja ejecución de los proyectos, en perjuicio de las expectativas de los productores y sus organizaciones beneficiarias.
2. Esta baja ejecución puede incrementar los costos estimados durante la etapa de planeación del proyecto, debido a que hay una diferencia de 21 meses entre la estructuración de los documentos de pre inversión y el corte de la información de la tabla 14.
3. Estos retrasos fueron manifestados por los beneficiarios en la visita fiscal realizada por el equipo auditor a la región de los Montes de María.

En el corregimiento de Almagra, municipio de Ovejas, Sucre, la implementación de la alianza para el fortalecimiento de la cadena productiva, mediante el establecimiento y comercialización de 40 hectáreas de ñame espinoso tipo exportación, se constató el retraso en el inicio del proyecto debido a que la Alcaldía de Ovejas no cumplió con la actividad de mecanización a tiempo y se presentaron demoras en la contratación de Pro desarrollo por parte del MADR.

Pese a que, en 2019 se llevó a cabo la mecanización, por parte de la Alcaldía, y se contrató a Pro desarrollo, no se han comprado las semillas de ñame; según la OGA el precio se incrementó, de un rango de \$62.000 - \$66.000 en 2017, a \$192.000 en 2019, lo que implica un aumento del 190%. Para solucionar la contingencia, el gerente de la OGA señaló al equipo de auditoría que, en Asamblea, se decidió comprar lo que se pueda en semillas de ñame espinoso y el resto semillas diamante que es menos costosa, situación que afecta el cumplimiento de las metas del proyecto, tanto en términos de calidad como de productividad.

Lo anterior en contravía de los compromisos establecidos en los convenios suscritos para cada una de las Alianzas por parte del MADR y las organizaciones beneficiarias y originado en una gestión inadecuada por parte del esquema de monitoreo implementado para hacer el seguimiento.

La Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos incumple así con la labor de seguimiento establecida en el Manual Operativo del Proyecto Alianzas Productivas, adoptado mediante Resolución 49 de marzo 15 de 2016.

Análisis de la respuesta de la entidad

El MADR en su respuesta presenta un nuevo cálculo para estimar la baja ejecución del PAAP, tomando para ello el valor del incentivo modular y no el valor total de las alianzas como lo realizó el equipo auditor. Al respecto se mantiene la observación, teniendo en cuenta que el éxito de las alianzas establecidas, depende de la ejecución de la totalidad de los recursos comprometidos, sea cual fuere la fuente de cofinanciación, lo anterior para lograr el cumplimiento de las metas y productos proyectados. Por las razones expuestas se configura el hallazgo.

Análisis de la respuesta de la entidad

En la medida que el MADR demostró ante este órgano de control que la propuesta presentada por la Alcaldía de Ovejas no se encontraba aun viabilizada y que existieron razones fundadas para la terminación anticipada y de mutuo acuerdo del convenio 2018-507, la no continuidad de la convocatoria 021 realizada por parte de la OEI se encuentra justificada.

(H27) HALLAZGO 2.3.12. Convenios ADR - UNODC (ADR)

Dentro de la revisión de los soportes documentales de los proyectos incluidos en la muestra de esta auditoría de cumplimiento, se encontró que pese a que la ADR

ha adoptado criterios y procedimientos para desempeñar sus funciones, la implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR- muestra que prevalecen los criterios y procedimientos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC-, con quien tiene suscritos los Convenios 197 de 2016 y 785 de 2017 para dicho propósito.

Este hecho se evidencia en lo siguiente:

1. El numeral 5.5 del procedimiento de la ADR PR-IMP-001 (versión 7) establece que para cada proyecto cofinanciado por la ADR deberá crearse un *“Comité Técnico de Gestión como instancia para la ejecución, aprobación y seguimiento a la implementación de acuerdo con los objetivos propuestos”*. No obstante, la instancia que está operando es el Comité Técnico Local de que trata el Memorando de Acuerdo (MA) 117 de 2018 entre UNODC y FUNPROMORURAL, *capítulo IV. Cooperación*, cuya finalidad es realizar seguimiento técnico y financiero a las actividades concernientes al acuerdo y revisar la calidad del trabajo y el progreso para el cumplimiento efectivo de los objetivos del mismo. De conformidad con el numeral 4, del ACTA No.1 del proyecto Col K53, sobre la conformación del Comité Técnico Local y aprobación del reglamento, *“a solicitud de la UTT 2 de la ADR, se anota que de acuerdo al procedimiento PR-IMP-001 Versión 3 ADR: implementación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, este comité también se entenderá como Comité Técnico de Gestión del Proyecto”*.
2. El numeral 5.3 del mismo procedimiento de implementación PR-IMP-001 dispone que la socialización de los PIDAR debe realizarse entre el ejecutor, los beneficiarios y la Unidad Técnica Territorial, con base en el modelo de operación, así como con la participación de un 80% de los beneficiarios directos. El propósito es dar a conocer los aspectos generales y plan de inversión del PIDAR. En el proyecto Col K53 los funcionarios de la ADR no asistieron a la socialización del proyecto, dejando la responsabilidad a UNODC, quien el día 12 de junio de 2018 en las instalaciones del Centro de Integración Ciudadana de El Carmen de Bolívar *“comunicaron a los 143 asistentes de COOAPOMIEL y COOPIMARES del municipio de El Carmen de Bolívar y San Jacinto, la aprobación de la cofinanciación del proyecto en mención, por un valor de DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE, que serán aportados por ADR, de acuerdo con la estructuración y formación del Proyecto, y que fueron asignados mediante Resolución No. 0349 de 22 de mayo de 2018”*, según el acta de visita disponible en la carpeta física y digital del proyecto.

3. El numeral 5.5 del procedimiento de implementación PR-IMP-001 establece las condiciones especiales para la ejecución de los recursos de cofinanciación, los mínimos *“para desarrollar las actividades de acuerdo al tipo de proyecto cofinanciado y sus condiciones de integralidad, las inversiones realizadas para la implementación de los proyectos, la manera de proteger los recursos del proyecto y los mecanismos necesarios para garantizar la calidad de los bienes, insumos y/o servicios adquiridos”*. Sin embargo, en los proyectos visitados por el equipo auditor, el CTL aprobó los métodos de adquisición, la solicitud de cotizaciones (SDC), la Invitación a Licitar (IAL) y las compras menores, basados en la guía de procesos de adquisiciones en el marco de la ejecución de memorandos de acuerdo suscritos con organizaciones socias y UNODC.
4. Según el procedimiento de implementación son funciones del Comité Técnico de Gestión *“c. construir y aprobar conjuntamente los términos de referencia de acuerdo a los mecanismos de ejecución de los recursos del proyecto”*. No obstante, en la primera acta de la reunión del CTL del proyecto Col/K53 quedó consignado que UNODC asume el compromiso de *“enviar los términos de referencia de la invitación a licitar y de la solicitud de cotización al área de adquisiciones de UNODC para su visto bueno, ajuste y observaciones, para posteriormente aperturar cada uno de los procesos”*.

Lo anterior se deriva de los convenios, suscritos entre la ADR y UNODC en donde se definió que *“el manejo de los fondos antes mencionados estarán sujetos a los reglamentos y las normas financieras de las Naciones Unidas”*; en el artículo VI dispuso que los fondos estarían *“sujetos exclusivamente a los procedimientos de auditoria interna y externa establecidos en el reglamento financiero, reglas y directivas de las Naciones Unidas”*; y en el artículo XVIII estipuló que *“la ley aplicable a la suscripción, interpretación y ejecución de este convenio de cooperación serían las normas, manuales y procedimientos de UNODC”* (artículo I, numeral 3).

Lo anterior está ocasionando que la Agencia se desentienda de algunas de sus funciones y a su vez reduzca su participación en su papel de garante de los recursos públicos confiados para el desarrollo de su misión. También está impidiendo que exista una estandarización en la implementación de los proyectos, debido a que la celeridad y eficiencia de los mismos dependerá de los reglamentos y tiempos establecidos por los cooperantes (Vale la pena recordar que no solo UNODC ha operado los PIDAR sino también la FAO).

En este sentido, a través del convenio de cooperación internacional No. 197 de 2016, se establece en el artículo I. que la Agencia de Desarrollo Rural realizaría un aporte de COP\$64.393.565.705, mientras que UNODC se comprometió a realizar

un aporte por la suma de COP\$4.000.000.000 en dinero y en especie. Así mismo, con el convenio de cooperación No. 785 de 2017, la ADR realizó aportes por la suma de 31.068.654.858, para ser ejecutados en el marco del proyecto COL/K53 por la UNODC, según las disposiciones del anexo A del mismo convenio. Por su parte, la UNODC aportaría a este proyecto una suma de 1.599.775.393 en dinero y en especie. En este sentido, la participación de la UNODC en ambos convenios equivale a 5,8% y 4,9% respectivamente.

Lo anterior en contravía de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, relativo a *la contratación con organismos internacionales*, en donde se determina que: “los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, **podrán** someterse a los reglamentos de tales entidades” (Negrita propia).

Respuesta de la Entidad

La ADR manifiesta que en concordancia con el Artículo 11 del Decreto 2364 de 2015, dentro de las funciones asignadas al presidente de la ADR está la de *promover y gestionar convenios de cooperación y asistencia técnica con agencias que lideren a nivel internacional, planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, a efecto de intercambiar conocimientos y mejores prácticas que contribuyan al cumplimiento de las funciones de la Agencia*. También argumenta que *la institucionalidad del Gobierno Nacional priorizó la Cooperación internacional como instrumento idóneo para el cumplimiento de los fines del Estado*; y que la puesta en marcha de la Estrategia de Cooperación de la ADR fue acompañada por el Ministerio de Relaciones Exteriores como organismo rector de política exterior del Estado Colombiano, así como por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

Es con base en lo anterior se *toma la determinación de suscribir convenios de cooperación internacional con la UNODC y la FAO, entidades que acreditan experiencia en ejecución de proyectos que guardan relación con la misionalidad de la Agencia, lo que permite establecer que son personas jurídicas internacionales e idóneas para la ejecución de los programas de desarrollo rural, con fundamento en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1. Decreto 1082 de 2015.*

Por otra parte, la Entidad afirma que *los convenios de cooperación internacional para la implementación y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural cofinanciados por la ADR, no implican que se les haya transferido el cumplimiento del objeto misional, por cuanto es la Agencia la Entidad que (...) realiza todas las fases de alistamiento, estructuración, evaluación,*

calificación, aprobación de la cofinanciación, así como el seguimiento a su respectiva ejecución.

Igualmente, la ADR cuenta con mecanismos de acompañamiento y seguimiento permanente a la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural cofinanciados por la ADR, según las disposiciones establecidas en el procedimiento "PR-IMP-001 Implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial" adoptado por la Agencia de Desarrollo Rural.

Ahora bien, con relación al manejo de los fondos de los convenios, éstos están sujetos a los reglamentos y normas financieras de las Naciones Unidas: no obstante, la Agencia de Desarrollo Rural es garante del proceso de adquisiciones con su participación con voz y voto en los Comités Técnicos Locales Comité Técnico Local (CTL) (Comités Técnicos de Gestión), desarrollados para tal fin.

Por último, la ADR reitera que no se ha desatendido de sus funciones y su posición de garante en la ejecución de los recursos ya que como se advierte hace parte del Comité Técnico Local supervisando la ejecución de los recursos y garantizando la escogencia de los proveedores dentro de unos tiempos razonables de un modo eficiente y efectivo en consonancia con los principios de transparencia, imparcialidad, integridad economía y eficiencia, conforme con los procedimientos de las Naciones Unidas derivados de los convenios suscritos con la Agencia de Desarrollo Rural.

Análisis de la respuesta

Frente a lo expuesto por la ADR la observación no se desvirtúa con base en las siguientes consideraciones:

Sobre la facultad del Presidente de la ADR para *promover y gestionar convenios de cooperación y asistencia técnica con agencias (...) a efecto de intercambiar conocimientos y mejores prácticas que contribuyan al cumplimiento de las funciones de la Agencia*, la CGR no desconoce esta potestad pero tampoco evidencia que los convenios suscritos con la UNODC mencionados en esta observación permitan el fortalecimiento de las capacidades de la ADR para el cumplimiento funciones, sino que por el contrario la ejecución de los convenios 785 de 2017⁹⁸ y 197 de 2016⁹⁹

⁹⁸ Convenio de Cooperación Internacional No 785 de 06 de diciembre de 2017 entre las Naciones Unidas, representada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, con objeto “Aunar esfuerzos de cooperación administrativa, técnica y económica entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Agencia de Desarrollo Rural –ADR, para aumentar la cobertura y extender la puesta en marcha de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, tendiente al fortalecimiento integral de territorios priorizados,

ocasiona una prevalencia por el uso de los criterios y procedimientos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC en la implementación de los proyectos, como se menciona y relaciona en distintos casos en la observación y como puede ratificarse nuevamente en el hallazgo 2.5 de este informe.

Así mismo, frente a los convenios suscritos *con fundamento en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1. Decreto 1082 de 2015*, la CGR manifiesta que las disposiciones del Decreto 1082 de 2015 no son aplicables debido a que el sujeto con quien se suscribieron los convenios mencionados, entiéndase UNODC, no es organismo multilateral de crédito, ente gubernamental extranjero o persona extranjera de derecho público¹⁰⁰, razón por la cual dichos convenios se amparan en las disposiciones del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

No obstante, frente a lo anterior la CGR se remite al Hallazgo 18 del informe de auditoría financiera de la vigencia 2018¹⁰¹ que determinó que:

La ADR, en su respuesta, señala que la suscripción de estos convenios se originó bajo la idea de la erradicación de cultivos ilícitos, sin embargo (...) Si se revisa a fondo, las actividades específicas y no la generalidad de los objetos contractuales, rápidamente, se puede evidenciar, que es el objeto de la ADR lo que se está ejecutando a través de la ONU -UNODC. Por lo tanto, el programa de cultivos ilícitos es un programa que siempre ha funcionado, para la reducción de los mismos en Colombia y no puede confundirse, con la planeación y ejecución del objeto misional de la ADR.

La CGR considera que los Convenios entre la ADR y la UNODC, no se rigen por la normatividad internacional propia de la ONU; por cuanto, en realidad, no fueron suscritos para que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo

mejorando las condiciones de vida de los pobladores rurales focalizados desde la ADR en el marco del proyecto”.

⁹⁹ Convenio 197 de 2016, suscrito entre la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito y la ADR con objeto: “Cooperación administrativa, técnica y económica entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Agencia de Desarrollo Rural, para la estructuración y ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y al posicionamiento de la presencia institucional de la Agencia en el territorio nacional”

¹⁰⁰ Según el Concepto de Sala de Consulta Consejo de Estado. 1909 de 2008 del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a la pregunta: *¿Cómo debe interpretarse el parágrafo 1o. del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, que sin más precisiones establece que los convenios de esta naturaleza suscritos con **personas extranjeras de derecho público** pueden someterse a las reglas de éstos?*, el Consejo de Estado se pronunció afirmando que: “Son las personas extranjeras de derecho público cuya naturaleza es diferente a la de los organismos internacionales, los contratos suscritos con ellas **pueden** someterse a sus reglamentos, salvo las limitaciones establecidas por la misma ley.”

¹⁰¹ Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Informe de auditoría financiera a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) vigencia 2018.

de cultivos; sino, para la formulación, estructuración y ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, que de acuerdo al artículo 3, del Decreto 2364 de 2015, de creación de la ADR, es el objeto para el cual se creó esta institución.

Sumado a esto, como se menciona en la observación, el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 no es aplicable debido a que la participación de la UNODC en ambos convenios equivale a 5,8% y 4,9% respectivamente.

Por lo expuesto anteriormente, se mantiene el hallazgo.

(H28) HALLAZGO 2.3.13. Implementación de los proyectos por parte de la ADR-UNODC. (ADR)

La implementación de los PIDAR durante las vigencias 2016, 2017 y 2018 alcanza solo un 45,9% con un total de \$ 275.066.320.262 en recursos invertidos, como lo demuestra la tabla 15:

Tabla 15: % de Implementación PIDAR 2016, 2017 y 2018 (ADR)

REGION PDET	Promedio % de Implementación	Valor Total
ALTO PATIA -NORTE DEL CAUCA	50,5	\$ 17.742.485.281
ARAUCA	42,5	\$ 3.181.873.760
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	64,2	\$ 5.979.854.329
CATATUMBO	55,0	\$ 1.337.108.478
CHOCÓ	59,0	\$ 3.030.921.171
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	62,5	\$ 7.630.275.755
MACARENA -GUAVIARE	45,7	\$ 19.233.622.699
MONTES DE MARIA	28,6	\$ 18.112.400.157
PACIFICO MEDIO	0,0	\$ 530.300.000
PACIFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	73,8	\$ 2.948.522.313
PUTUMAYO	92,5	\$ 662.234.600
SIERRA NEVADA-PERIJÁ	48,1	\$ 11.239.495.527
SUR DE CÓRDOBA	62,5	\$ 1.732.098.916

REGION PDET	Promedio % de Implementación	Valor Total
SUR DEL TOLIMA	44,0	\$ 7.022.476.517
URABÁ ANTIOQUEÑO	10,0	\$ 756.513.250
Total PDET	49,2	\$ 101.140.182.753
NO PDET	41,5	\$ 173.926.137.509
Total General	45,9	\$ 275.066.320.262

Fuente: Base de datos PIDAR-ADR, enero 22 de 2019

Adicionalmente, en la visita fiscal adelantada a los Montes de María, realizada entre 13 y el 17 de mayo del presente año, se encontraron retrasos en los cronogramas de ejecución relacionados con los siguientes proyectos así:

El proyecto “Implementación de un cultivo de tilapia roja semi-intensivo con oxigenación artificial en tanques de geomembranas con recambio de agua y bocachico en reservorios para beneficiar 102 familias ubicadas en 5 unidades productivas para los municipios de Toluvié y Morroa departamento de Sucre” con Resolución 502 de 2018 estableció dentro de su cronograma de actividades que el suministro de insumos, implementos, materias primas para los cultivos y la construcción de tanques, debía realizarse en los dos primeros meses de ejecución del proyecto, mientras que la cosecha empezaría desde el séptimo mes de ejecución.

Sobre este proyecto, en las entrevistas realizadas a los beneficiarios del proyecto por parte del equipo auditor durante la visita fiscal, manifiestan que los asociados “están cansados con tanta papelería” y que aún no se ha desembolsado ningún recurso para la implementación, esperando que “lo lento sea para que todo salga bien”. Consideran que las demoras para iniciar el proyecto son atribuibles a la formalización del memorando con UNODC.

Así mismo, para el proyecto “Fortalecimiento y consolidación de la apicultura como alternativa de promoción del desarrollo productivo en los Montes de María en el Departamento de Bolívar”, aprobado por la ADR mediante Resolución 349 de 2018, quedó definido en el cronograma que en los primeros tres meses de implementación debían ejecutarse las actividades relacionadas con la compra de insumos, adquisición y establecimiento de colmenas. A la fecha de visita fiscal, el proyecto apícola se encontraba a la espera de la aprobación del acta de selección de proveedores de insumos y material vegetal.

De la revisión documental de los proyectos, específicamente en las actas del Comité Técnico Local y las de seguimiento por parte de la ADR, no se observa con claridad cuáles son las fechas específicas de inicio de las actividades para la implementación, ni tampoco desde cuándo inician los términos para cada proyecto, lo que ocasiona que las actividades de seguimiento a la implementación que se derivan del cumplimiento de estos cronogramas, sean difusas y sobre todo que los tiempos de ejecución sean inciertos y prolongados.

Esta situación también está generando riesgos de pérdida para los beneficiarios, quienes argumentan que no podrán cumplir con las cantidades o calidad de la producción si no se agilizan los procesos de contratación y entrega de insumos. Por último, estas dilaciones también producen incrementos y sobrecostos a la hora de adquirir los insumos y materiales necesarios para cada PIDAR.

Lo anterior debido al inadecuado seguimiento y controles por parte de la Agencia en cada uno de los proyectos, particularmente frente a la celeridad de los procesos de contratación de los insumos y materiales necesarios.

Esta situación quebranta los principios de celeridad, economía, eficacia y eficiencia que rigen la administración de recursos públicos, e incumple las disposiciones del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de responsabilidad, que precisa que “los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

También se vulneran las consideraciones del Anexo A de los convenios de cooperación 197 de 2016 y 785 de 2017, numerales 1, 3, 5, 6 y 9, relativos a las actividades de la Agencia, así como los numerales 3,5, 7 y 10 relativos a las actividades a cargo de UNODC.

Respuesta de la Entidad

La ADR expresa que el procedimiento Implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial Código: PR-IMP-001, numeral 2. Alcance indica que el procedimiento aplica desde la notificación del acto administrativo mediante el cual se adjudican los recursos para la cofinanciación de los PIDAR, la ejecución del plan de Inversión y la implementación hasta el cierre financiero de los Proyectos que cofinancia la Agencia de Desarrollo Rural. De igual manera este procedimiento indica que una de las Funciones del Comité Técnico de Gestión es “Coordinar las actividades de implementación del proyecto, de acuerdo con lo definido en el plan de inversión y cronograma de actividades”.

Por otro lado, con relación a lo manifestado por la CGR en cuanto a: *"los tiempos de ejecución sean inciertos y prolongados"* y que *"debido al inadecuado seguimiento y controles por parte de la Agencia en cada uno de los proyectos, particularmente frente a la celeridad de los procesos de contratación de los insumos y materiales necesarios"* adjuntan soportes sobre las actividades desarrolladas por cada proyecto en particular con el ánimo de demostrar al ente de control que la ADR ha realizado y mantenido un estricto seguimiento y acompañamiento a la efectiva implementación de los proyectos cofinanciados por la entidad. Por último, *la entidad afirma que las demoras presentadas son propias de la naturaleza de los mismos procesos más no de carencia de presencia y/o gestión de la ADR.*

Análisis de la Respuesta

Respecto a la respuesta se reitera que el hecho encontrado por la CGR es el **retraso en el cumplimiento de los cronogramas**, pues a pesar de que los proyectos fueron aprobados por resolución del Presidente de la Agencia, en los días 22 y el 24 de mayo del año 2018, para la fecha de la visita de campo realizada por el equipo auditor, aún no se habían seleccionado los proveedores, ni se habían realizado las compras de los insumos, las cuales son acciones que debieron haberse cumplido en los primeros meses de ejecución de los proyectos. Con relación al hecho, la ADR no presentó ninguna justificación o soporte que permitiera aclarar las causas que ocasionaran que los cronogramas previstos desde la formulación y aprobación del proyecto se retrasaran un año en su tiempo estimado de ejecución.

Lo anterior cobra relevancia en la medida en la que son acciones necesarias para la continuidad de la implementación, pero sobretodo porque está poniendo en riesgo los tiempos de cosecha de los mismos. Adicionalmente, frente a esto y con base en la afirmación de la Entidad que manifiesta que ***las demoras presentadas son propias de la naturaleza de los mismos procesos más no de carencia de presencia y/o gestión de la ADR***, deja en evidencia las fallas de la ADR en el proceso de planeación de los proyectos PIDAR, puesto que no tiene en cuenta estas situaciones para la definición de los cronogramas de actividades aprobados con los proyecto, estableciendo tiempos muy cortos para el cumplimiento de sus objetivos y acciones, ocasionando finalmente riesgos en la etapa de producción y en las estimaciones económicas de los beneficiarios..

Por último, respecto a la inadecuado seguimiento y control por parte de la entidad, la CGR hace referencia a la falta de gestión por parte de la ADR para prever estas situaciones, para mitigarlas una vez ocurran y para generar estrategias que contrarresten los riesgos en las que están incurriendo los retrasos de

implementación. Por tanto, no basta con la presencia de la Agencia en las reuniones de los Comités Técnicos Locales, sino que es necesario que asuma su responsabilidad como formuladores e implementadores de los proyectos y tomen acciones concretas para la correcta ejecución de los mismos.

Con base en lo anterior, se confirma la observación y se constituye un hallazgo.

(H29) HALLAZGO 2.3.14 Modificación al plan de inversiones del proyecto Col/K53 (ADR)

En acta de reunión del día 12 de junio de 2018, realizada con el objetivo de socializar el proyecto aprobado, se solicitó por parte de los beneficiarios realizar una modificación al plan de inversiones, para incluir dentro de la contratación, un profesional con perfil organizacional-empresarial con experiencia certificada en comercialización y generación de alianzas público privadas. En dicha reunión, se propuso *“disminuir la cantidad de ítems de trampas recolectoras de propóleo, cuñetes plásticos de 20 litros, envases plásticos y tanques decantador de 700 litros de acero inoxidable, con el fin de liberar recurso económico requerido para la contratación mencionada”*.

Posteriormente, de conformidad con el acta del día 19 de junio de 2018 y sin ser instalado aun el Comité Técnico Local, se realizaron cambios al plan de inversiones. La ADR aprueba la propuesta de modificación al Plan de Inversión elevada por los beneficiarios y el ejecutor, con el argumento que no se afectan estructuralmente las condiciones aprobadas, no se extralimitan los parámetros técnicos de clasificación en términos de la categoría de inversión y monto aprobado, y por último, que se seguía garantizando que los recursos económicos serían invertidos en las actividades para las que se destinaron, sin que se cuente con un soporte que garantice que no se impacta el proyecto.

La falta de valoración técnica, financiera y económica de los posibles impactos en el proyecto causados por los ajustes pueden afectar negativamente los objetivos y metas, más aún, cuando se eliminan, de las adquisiciones, elementos necesarios para garantizar los productos, de conformidad con las proyecciones dadas en la etapa de planeación, con lo cual se subestiman los resultados reales del proyecto.

Esta situación va en contravía de lo definido en el procedimiento de implementación de los PIDAR en su numeral 5.6., relativo a los ajustes del proyecto, los cuales deberán ser *“aprobados formalmente en el marco de las actividades adelantadas por el Comité Técnico de Gestión desde la UTT”*, previa verificación de *“la pertinencia técnica jurídica y ambiental de la solicitud de ajuste”*.

Respuesta de la Entidad

Sobre el particular, el equipo de apoyo en la Vicepresidencia de Integración Productiva al seguimiento en la implementación de los proyectos, ha determinado que en efecto se presentaron los hechos mencionados en la citada observación; por consiguiente, dada la situación referida por la CGR, efectivamente se encontró una omisión al procedimiento Implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial Código: PR-IMP-001, razón por la se adoptarán las medidas pertinentes con el fin de establecer un plan de mejoramiento en la Entidad, que permitan evitar que se presenten nuevas situaciones similares, sin perjuicio de las responsabilidades internas disciplinarias a que haya lugar.

Análisis de la respuesta

Por lo anterior la observación se reafirma y se constituye un hallazgo.

(H30) HALLAZGO 2.3.15. Seguimiento a proyectos de Ovinos en Morroa y Ñame en Ovejas, del programa PAAP (MADR)

En desarrollo de la visita de control fiscal adelantada al proyecto de la “Alianza para la producción y comercialización de ovinos tipo carne con mejoramiento genético, nutricional y bajo las normas ecológicas que permitan obtener un canal acorde al mercado actual ubicada en el municipio de Morroa, departamento de Sucre”, el equipo auditor recibió copia del oficio de la Gobernación de Sucre 600.11.03. SD N° 126 del 18 de marzo de 2019 dirigido a la Alcaldía de Morroa, en donde se informa de “*las más de cien muertes de ovinos que se han presentado*”, dado el incumplimiento del ente territorial en la adecuación de terrenos para la siembra de pasturas y de jagüeyes para el suministro de recurso hídrico.

El MADR, en cabeza de la *Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos*, no adelantó oportunamente las acciones necesarias para mitigar las necesidades de alimento y agua para el mantenimiento de los animales que fueron adquiridos con el incentivo modular entregado por el MADR, de manera que se evitaran las consecuencias del incumplimiento del ente territorial.

El convenio de la Alianza define como responsabilidades del MADR, el seguimiento “*al proceso de identificación, formulación e implementación de la alianza y supervisa que las inversiones propuestas para ser financiadas con cargo al Incentivo Modular, cumplan con lo definido en el estudio y en el manual operativo*”. Así mismo establece el seguimiento a los compromisos adquiridos por las otras partes intervinientes. Se destaca que el pie de cría adquirido por el proyecto es el eje central para el cumplimiento de los objetivos de mejoramiento

de la productividad y en consecuencia de la generación de ingresos de los productores beneficiarios.

En el convenio de la *“Alianza para el fortalecimiento de la cadena productiva mediante el establecimiento y comercialización de 40 hectáreas de ñame espino tipo exportación en el corregimiento de Almagra municipio de Ovejas, sucre”*, la Alcaldía Municipal de Ovejas se comprometió a realizar aportes por valor de \$31.330.000 representados en preparación de suelo, asistencia técnica, transporte de la producción desde las fincas hasta el centro de consolidación.

Para la vigencia 2018, la Alcaldía de Ovejas no cumplió con la actividad de mecanización, debido a retrasos en el proceso de contratación, según lo manifestado por la misma Alcaldía en visita de campo realizada el día 21 de mayo de 2019. Esta situación afectó el inicio de la siembra y conllevó a que por temas climáticos se tuviese que aplazar el inicio durante el 2018 y a que, en 2019, las semillas incrementaran ostensiblemente su precio.

En esta segunda situación se corrobora el incumplimiento del seguimiento por parte del MADR. El Manual Operativo del Proyecto Alianzas Productivas, adoptado mediante Resolución 49 de marzo 15 de 2016 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establece que la ejecución del proyecto se adelantará a través de su Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, quedando a cargo del seguimiento a su ejecución, para lo cual vigilará el cumplimiento de las metas de cada una de las alianzas.

Análisis de la respuesta de la entidad

El MADR indica que ha adelantado a través de la Organización Gestora Acompañante y de la Organización Gestora Regional, el seguimiento adecuado a las dos alianzas mencionadas y realizado los correctivos necesarios para suplir los inconvenientes presentados con los aportes de las respectivas Alcaldías de Morroa y Ovejas.

Sin embargo, es un hecho cierto que en ambos casos se generaron afectaciones en el desarrollo de lo establecido en los documentos que soportan las alianzas, y que, en una mirada integral y objetiva, es claro que la no entrega de alguna de las fuentes de cofinanciación en tiempo o cantidad, influye negativamente en el cumplimiento de las metas y productos de las alianzas. En el caso de Morroa se perdieron un número de animales significativo adquiridos con recursos del incentivo modular, y en el caso de Ovejas se generaron atrasos significativos en su implementación. En este sentido se configura el hallazgo.

(H31) HALLAZGO 2.3.16. Entrega de Capital semilla a beneficiarios de acceso a tierra (ADR)

En oficio de respuesta de la ADR con radicado 20196000018002 de 10 de abril de 2019, la agencia manifiesta que no se han otorgado proyectos productivos a beneficiarios con actos administrativos que asignen subsidio integral y adjudicación directa.

Es de resaltar que el PMI en su pilar “*Producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral*”, estableció como una de sus estrategias, la entrega de capital semilla a los beneficiarios de programas de acceso a la tierra, de tal manera que, en el marco de la integralidad de la política, se garantice la sostenibilidad de los pequeños productores, así como el mejoramiento de sus ingresos para contribuir a la superación de la pobreza.

De esta manera se está incumpliendo el artículo 23 del Decreto 902 de 2017, en cuanto la ADR deberá acompañar “*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*”.

Lo anterior por la falta de articulación entre la ANT y la ADR, de tal manera que se garantice el acceso a proyectos productivos por parte de los beneficiarios de acceso y formalización de tierras. Se resalta que, en relación con el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, el MADR aún no ha reglamentado el Decreto 902 de 2017, situación que dio lugar al hallazgo 2.3 de la presente auditoria, lo que imposibilita en este aspecto el accionar de la ADR.

En consecuencia, se estaría en contravía de lo dispuesto en el AF en donde se hace claridad en que el Gobierno Nacional implementara acciones para “*apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria*”, teniendo entre otros criterios la provisión de recursos no reembolsables para impulsar el arranque exitoso de proyectos productivos en los predios entregados o formalizados.

Análisis de la respuesta de la entidad

La ADR señala que frente a “*la garantía para el acompañamiento de proyectos productivos a las adjudicaciones directas*”, la Agencia tiene restricciones funcionales y presupuestales y además manifiesta que “*se deberá trabajar en la reglamentación y articulación interinstitucional para el respectivo acompañamiento a las adjudicaciones...*”.

Adicionalmente la Agencia expresa que, en relación con el SIAT, el MADR está revisando el proyecto de decreto que reglamenta la materia, siendo esta cartera sobre la que recae esta responsabilidad.

En este sentido se configura el hallazgo.

2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar las estrategias de Coordinación Interinstitucional para la implementación de la RRI, según los bloques temáticos.

El Decreto 1084 de 2015 que reglamenta el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en el artículo 1.2.2.1 establece que *"El Fondo para la Reparación de las Víctimas, creado en virtud del artículo 54 de la Ley 975 de 2005, es la principal fuente de financiación de las políticas de atención, asistencia, prevención y reparación integral a las víctimas de la violencia."*

(H32) HALLAZGO 2.4.1. Articulación nación territorio. (MADR)

De las entrevistas realizadas en visita de control fiscal a las Gobernaciones de Bolívar y Sucre, a las Alcaldías municipales de Carmen de Bolívar, San Juan Nepomuceno y San Jacinto, en el departamento de Bolívar, Morroa, San Onofre y Ovejas, en el departamento de Sucre, se concluye que la articulación del Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas y vinculadas con los entes territoriales no es la más adecuada.

A continuación, se refieren algunos de los aspectos mencionados por los funcionarios:

Gobernación de Bolívar:

No existe una adecuada articulación entre el MADR y la Gobernación, lo cual se evidencia en el desconocimiento del programa de Capacidades Productivas.

En este sentido, el MADR no ha articulado su accionar con la Gobernación para desarrollar estos proyectos, de ahí que el MADR no cumple con el Decreto 1985 de 2013, que en su artículo 3 ordena la articulación interinstitucional con las entidades del orden territorial en los términos siguientes: *"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”.

Esta desarticulación no colabora en la debida planeación, ejecución y evaluación de la oferta de proyectos productivos y agropecuarios dirigidos a los beneficiarios del postconflicto

Municipio de El Carmen de Bolívar:

- No conocen el Proyecto Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR.
- No han tenido articulación con la ANT para los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR.

Municipio de San Juan Nepomuceno:

- No tienen articulación con el Ministerio de Agricultura.
- Hay problemas de formalización de la tierra. Debido a esto muchos productores no han tenido acceso a créditos ni a proyectos.
- No tienen programa de adecuación de tierras.
- Hace falta articular los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad POSPR con los instrumentos de planeación municipal.
- Los pequeños productores no se han beneficiado con los mecanismos de financiamiento otorgados por FINAGRO tales como subsidios de fomento, incentivos, LEC, Capital semilla, Normalización de Cartera ni garantías de financiamiento, mientras que hay productores que no han podido pagar sus deudas al Banco Agrario y refieren que hay dificultades para conseguir créditos con esa entidad.

Gobernación de Sucre:

- No participa en proyectos PIDAR ni en el programa de capacidades productivas.
- No se aprovecha la Gobernación como plataforma de la oferta institucional del sector. Las agencias entran a trabajar directamente con las comunidades sin tener en cuenta el papel de las entidades territoriales.
- Respecto a la asistencia técnica, la ADR no brinda lineamientos y están a la espera de la regulación de la Ley, ya que no existe claridad sobre la certificación de los operadores del servicio por parte de las Secretarías de Agricultura.
- La ANT no comunica a la Gobernación de las acciones que adelanta en el territorio; se han enterado a través de la información de los municipios.

- Respecto a los problemas de sequía que sufre la región, la Gobernación con recursos de regalías ejecutará un proyecto de aproximadamente \$8 mil millones en los municipios de Los Palmitos, Ovejas, Morroa y Colosó para la construcción de reservorios de agua, en donde la ADR no tiene participación.
- No se cuenta con convenios u otros mecanismos de articulación con la ANT para adelantar las acciones del POSPR.
- FINAGRO presenta la oferta y portafolio de servicios y la Gobernación replica con los gremios, mas no adelanta acciones para garantizar el acceso a la oferta de financiamiento.

Alcaldía San Jacinto:

- No conoce el programa de capacidades productivas ni los PIDAR.
- Los agricultores no utilizan los mecanismos de financiamiento.

Alcaldía San Onofre:

- La formalización de tierras es impedimento para aplicar a algunas ofertas institucionales. Los proyectos de la ADR no fueron aprobados por falta de legalización de predios, mientras que los agricultores no utilizan los mecanismos de financiamiento porque el crédito está ligado a la tenencia de la tierra, la cual en el municipio presenta una informalidad del 80% aproximadamente.
- No conoce el programa de capacidades productivas.
- Se tiene articulación con el MADR a través de los proyectos de capacidades empresariales y alianzas productivas, prestando asesoría a los proyectos en temas ambientales orientadas a las buenas prácticas de producción.

Alcaldía de Ovejas

- No conoce el programa de capacidades productivas ni los PIDAR

De conformidad con el artículo 298 de la Constitución Nacional, *“los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”*. Adicionalmente, *“ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios”*. Por otra parte, el artículo 311 indica que los municipios les corresponde entre otras el ordenamiento de su territorio y el mejoramiento social de sus habitantes. Sin embargo, el artículo 113 que corresponde a la organización del estado establece que *“Los diferentes órganos*

del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Así mismo, la Ley 136 de 1994, “*por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, define en su artículo 4, literales b y c como principios rectores del ejercicio de competencia, la concurrencia y la subsidiariedad. En el caso de la concurrencia, las entidades deben establecer mecanismos que eviten duplicidad de funciones y procuren eficiencia y economía en la actuación administrativa. La subsidiariedad refiere al apoyo que la Nación debe prestar a las entidades de menor desarrollo económico y social.

Ahora bien, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene dentro de sus objetivos (artículo 2 del decreto 1985 de 2013) la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial mediante acciones integrales, así como propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural. En desarrollo de estos objetivos, el mismo decreto define la formulación de acciones que propicien la articulación interinstitucional con las entidades del orden territorial (numeral 3 del artículo 3).

En este sentido no es evidente la implementación de acciones que, desde el Ministerio y sus entidades adscritas, propicien por la ejecución de la política de desarrollo rural de manera armónica con las competencias que sobre sus territorios tienen los entes territoriales.

Esta acción desarticulada hace ineficiente la intervención en el territorio, provoca duplicidad de esfuerzos presupuestales, desconocimiento de las autoridades locales de los planes y programas del orden nacional y limita el acceso de la población rural a la oferta de política pública.

Análisis de la respuesta de la entidad

El MADR expresa en su respuesta que las Gobernación de Bolívar y Sucre, la Alcaldías de Ovejas y San Onofre participan en los Comités Locales de Evaluación y Asignación de Recursos CLEAR establecidos en el Proyecto CCERCO, por lo que tiene conocimiento de los emprendimientos ejecutados en este departamento.

Así mismo, se indica que el MADR socializó el proyecto de Capacidades productivas que se ejecutó en el municipio de San Juan de Nepomuceno a través de la Oficina de planeación y la UMATA de la Alcaldía Municipal.

En relación con los POSPR, se relacionan acciones del MADR en relación con la articulación sectorial y de formulación de lineamientos, pero no de interacciones

con los entes territoriales, tal como se menciona en el criterio formulado por la CGR, citando el artículo 2 del decreto 1985 de 2013 y el numeral 3 del artículo 3.

En este sentido, la CGR considera las acciones manifestadas por el MADR en lo relacionado con el Proyecto CCERCO y el proyecto de capacidades productivas implementado en San Juan de Nepomuceno, reiterando la falta de articulación entre la Nación y los entes territoriales, por lo que el hallazgo se configuró.

(H33) HALLAZGO 2.4.2. PATR Montes de María y Entidades del Orden Nacional (MADR)

La Gobernación entregó el Plan de Acción para la Transformación Regional PATR, de la región de Los Montes de María, en el cual se evidencia que dentro de los participantes no se registran las entidades, del orden nacional relacionadas con los temas de las iniciativas suscritas, con excepción de la ART.

El artículo 6 del Decreto 893 de 2017 define que los PDET y los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación. Así mismo, el artículo 7 del mismo decreto establece que los PATR deben elaborarse en articulación con las entidades nacionales.

El punto 1.2.5 del Acuerdo Final señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo, y que el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales.

De lo anterior se concluye que la formulación del PATR de los Montes de María, no tuvo el acompañamiento suficiente de parte de las entidades nacionales que garantizaran la materialización de las iniciativas.

Análisis de la respuesta

El MADR es responsable de la correcta implementación de todo lo relacionado con su sector y los PATR de acuerdo con lo establecido en el Decreto 893 del 2017. Si bien la ART debía coordinar la planeación de los PATR, las entidades nacionales estaban en la obligación de intervenir en la estructuración y ejecución de los planes y proyectos de intervención territorial, como bien lo registra el MADR en la respuesta.

(H34) HALLAZGO 2.4.3 Compromiso Alcaldías Morroa y Ovejas (D2)

Alcaldía de Morroa:

En el convenio *“Alianza para la producción y comercialización de ovinos tipo carne con mejoramiento genético, nutricional y bajo las normas ecológicas que permitan obtener una canal acorde al mercado actual ubicada en el municipio de Morroa, departamento de Sucre”*, la Alcaldía de Morroa asumió el compromiso de aportar la suma de \$27.540.000. Además, se comprometió a participar activamente en las *“decisiones técnicas, operativas y empresariales”*, así como a acompañar la ejecución del plan de inversiones mediante su participación en el Comité Directivo de la Alianza.

Esta contrapartida está respaldada por documento firmado por el alcalde el 17 de abril de 2017, distribuido así: \$15.300.000 para preparación de tierras y \$12.240.000 para adecuación de jagüeyes.

Revisadas las actas del Comité Directivo se pudo constatar que la Alcaldía municipal tuvo una mínima participación en este espacio de seguimiento al proyecto, en donde tiene voz y voto. De Ocho (8) reuniones tan solo asistió a una, un representante de la Alcaldía, según consta en las respectivas actas.

La Gobernación de Sucre mediante oficio 600.11.03. SD N° 126 del 18 de marzo de 2019 da cuenta del incumplimiento de la Alcaldía de Morroa en su obligación de aportar bienes y servicios por valor de \$27.540.000, los cuales permitirían *“la adecuación de jagüeyes y la preparación de terreno para el establecimiento de pasturas como alternativa alimenticia que mejoraría la dieta nutricional a través del suministro de forraje y banco proteico de los ovinos en época seca”*.

De conformidad con lo manifestado por la Gobernación, este incumplimiento amenaza el logro de los objetivos del proyecto dadas *“las más de cien muertes de ovinos que se han presentado”* según lo reportado por la organización de productores.

Lo anterior es corroborado por el coordinador de alianzas de PRODESARROLLO (OGR) quien manifestó que por el incumplimiento de la alcaldía se han ocasionado pérdidas como la muerte del ganado ovino, impactando las metas establecidas en el Plan Operativo del proyecto -POA-.

Por otra parte, según lo pactado en el convenio de la *“Alianza para el fortalecimiento de la cadena productiva mediante el establecimiento y comercialización de 40 hectáreas de ñame espinoso tipo exportación en el corregimiento de Almagra municipio de Ovejas, Sucre”*, la Alcaldía Municipal de

Ovejas se comprometió a realizar aportes a la alianza por valor de \$31.330.000 representados en preparación de suelo, asistencia técnica, transporte de la producción desde las fincas hasta el centro de consolidación.

Las situaciones descritas surgen de la escasa participación de las entidades territoriales en la implementación de estos proyectos dentro de su jurisdicción y ponen en riesgo las inversiones que desde el presupuesto nacional se efectúan en beneficio de la población rural, así como de los productores y sus organizaciones y en consecuencia amenazan el éxito y el logro de las metas propuestas en el proyecto.

Cabe recordar que la Ley 136 de 1994, en su artículo 91 literal c), numeral 2 establece dentro de las funciones de las alcaldías municipales, la coordinación y supervisión de los servicios que las entidades nacionales presten en su municipio; y en el literal f) numeral 3 del mismo artículo, la promoción que el ente territorial debe realizar para promover la articulada concurrencia de la Nación, particularmente para *“lograr el desarrollo y la competitividad nacional de conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo”*

Alcaldía de Ovejas:

Según lo establecido en el convenio de la *“Alianza para el fortalecimiento de la cadena productiva mediante el establecimiento y comercialización de 40 hectáreas de ñame espinoso tipo exportación en el corregimiento de Almagra municipio de Ovejas, Sucre”*, la Alcaldía Municipal de Ovejas se comprometió a realizar aportes a la alianza por valor de \$31.330.000 representados en preparación de suelo, asistencia técnica, transporte de la producción desde las fincas hasta el centro de consolidación.

Para la vigencia 2018, la Alcaldía de Ovejas no cumplió con la actividad de mecanización, situación que, según lo manifestó la Alcaldía en visita de campo realizada el día 21 de mayo de 2019, se debió a retrasos en el proceso de contratación.

Lo anterior afectó el inicio de la siembra y conllevó a que por temas climáticos se tuviese que aplazar el inicio durante el 2018 y a que se incrementen los costos del proyecto puesto que, en 2019, las semillas aumentaron ostensiblemente su precio.

Las situaciones descritas surgen de la escasa participación de los entes territoriales en la implementación de estos proyectos en su jurisdicción y ponen en riesgo las inversiones que desde el presupuesto nacional se efectúan en beneficio de la población rural, así como de los productores y sus organizaciones y en consecuencia el éxito y las metas propuestas en el proyecto.

Cabe recordar que la Ley 136 de 1994, en su artículo 91 literal c), numeral 2 establece dentro de las funciones de las alcaldías municipales, la coordinación y supervisión de los servicios que las entidades nacionales presten en su municipio; y en el literal f) numeral 3 del mismo artículo, la promoción que el ente territorial debe realizar para promover la articulada concurrencia de la Nación, particularmente para *“lograr el desarrollo y la competitividad nacional de conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo”*

Análisis de la respuesta de la entidad

La alcaldía de Ovejas manifiesta que ya ejecuto en la vigencia 2019 *“lo acordado, esto es la preparación del suelo, y la asistencia técnica que requiere el proyecto”*; sin embargo, la demora en la entrega de la contrapartida del municipio dio origen a retrasos significativos en la implementación de la alianza cofinanciada por el MADR. Por su parte, la Alcaldía de Morroa no dio respuesta a la comunicación de la observación. De conformidad con lo anterior, se configura el hallazgo dado que no se presentaron justificaciones a los hechos encontrados por el equipo auditor.

(H35) HALLAZGO 2.4.4 Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD –

Los artículos 24 y 43 Numeral 4 del Decreto ley 902 de 2017, establecen que la ANT se debe coordinar con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, y enuncia como uno de los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR, el de coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales, locales, y privadas en donde se establezcan canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio.

En este ámbito, la articulación entre la ANT y la UAEGRTD resulta fundamental a fin de evitar duplicidad de actuaciones (principio de economía y la eficiencia administrativa), dado que las zonas de intervención de la ANT pueden traslaparse con las zonas microfocalizadas por la URT; adicionalmente, permite que la ANT direcciona su accionar hacia aquellos potenciales sujetos de acceso a tierra o formalización que no resulten incluidos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) así como de segundos ocupantes.

Adicional a lo anterior, debe resaltarse el aporte que la UAEGRTD puede dar a la formación tanto de los POSPR como del catastro multipropósito en la medida en que esta entidad posee información frente a la individualización física de los predios y territorios objeto de solicitud de inscripción en el Registro de Tierras

Despojadas y Abandonadas Forzosamente que deben ser utilizados por el Estado a fin de optimizar su gestión.

Pese a lo anterior, la UAEGRTD en el marco de la elaboración del POSPR de Ovejas, ha sido renuente y ha dilatado la entrega de información a la ANT con el fin de que esta cumpla con el ejercicio de sus funciones. Esta situación se evidenció en las entrevistas realizadas a funcionarios de la ANT y en diferentes documentos como actas del piloto de ovejas, en las que se estipuló la realización de unas mesas de trabajo para la entrega de la información, pero las cuales, por falta de compromiso con la URT, no se llevaron a cabo.

Así mismo, se pudo comprobar esta situación en varios de los documentos de lecciones aprendidas elaborados por la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional "USAID", quien a través de su Programa de Tierras y Desarrollo Rural (PTDR) para el caso del piloto Ovejas, suscribió carta de intención el once (11) de diciembre de 2016 con el objeto de validar el "Modelo de reconocimiento y asignación de derechos de propiedad usando barrido predial integral".

En estos documentos se insiste en la falta de disponibilidad de información por parte de la URT, señalando que "No fue posible en toda la fase de alistamiento contar con la información de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras", así mismo se refiere a la fase de diagnóstico jurídico técnico, donde manifiesta que se no contó con la vinculación de la UAEGRTD en esta fase de implementación ni con la disponibilidad de información para hacer los cruces, lo que "supuso para el piloto la infructuosa inversión de tiempo para intentar contactos y acercamientos, y la limitación en el conocimiento cierto de algunos procesos institucionales en determinadas áreas del municipio".

Finalmente, se resalta la inexistencia de un convenio interinstitucional entre la UAEGRTD y la ANT que responda a las particularidades introducidas por el Decreto 902 de 2017, ya que el convenio 582 de 2016 y su prorroga mediante otrosí del 20 de diciembre de 2017 suscrito entre estas entidades estuvo vigente hasta diciembre de 2018 sin que a la fecha se haya renovado.

Análisis de la respuesta de la entidad

La UAEGRTD envía respuesta el 02 de julio de 2019 a las 4:39 p.m. de manera extemporánea y con posterioridad a la aprobación en Comité de los hallazgos levantados en la presente Auditoría de cumplimiento, razón por la cual se configura el hallazgo. Sin embargo, a efectos de realizar un análisis acorde con la realidad se llevó a cabo la lectura de la respuesta allegada.

La UAEGRTD procede a relatar las acciones realizadas por esta entidad en el marco del Catastro Multipropósito para lo cual afirma, se allegan soportes, sin embargo, estos nunca fueron suministrados a este órgano de control.

Así mismo, informa sobre la existencia de la prórroga del convenio convenio 582 de 2016 hasta diciembre de 2019.

Dado que no se allegaron soportes que desvirtuen lo afirmado en el hallazgo, el mismo se mantiene en su integridad salvo el aparte relativo al convenio 582 de 2016 aparte que se retira del contenido del hallazgo.

2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Identificar y evaluar la asignación de Recursos para la implementación de la RRI, con énfasis en los bloques temáticos.

(H36) HALLAZGO 2.5.1. Creación e incorporación de recursos monetarios del Fondo para la Reforma Rural Integral (ANT)

El Acuerdo Final establece que en la implementación de lo acordado en el punto *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”* se tendrán en cuenta los siguientes principios: *“principio la Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra: Mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades”*.

Así mismo señala que, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, tiene un carácter permanente y dispondrá de tres millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación.

En este sentido el PMI estableció como meta trazadora dentro del pilar *Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo*, tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras durante los años 2017 a 2028 y señaló como responsable a la Agencia Nacional de Tierras.

Por su parte, el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, definió los recursos monetarios que deben conformar el Fondo para la Reforma Rural Integral y las

subcuentas en las cuales debe estar desagregado, señalando que: *“El Fondo contará con los siguientes recursos para ambas subcuentas:*

- 1. Los recursos del presupuesto que le aporte la Nación. (...)*
- 5. Las sumas que reciba la Agencia Nacional de Tierras como contraprestación de los servicios que preste, así como los obtenidos por la administración de los bienes que se le encomiendan, y cualquier otro que reciba en el ejercicio de sus funciones*
- 6. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales. (...)*
- 8. Los rendimientos financieros provenientes de la administración de sus recursos que no sean parte del Presupuesto General de la Nación”.*

De acuerdo con la información reportada por la ANT (Oficio 20196200052583 del 05 de abril de 2019), la Agencia *“no ha realizado apropiación específica alguna para aforar el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral”* y señala que los recursos destinados a la ANT *“si bien no se encuentran desagregados en cada una de las subcuentas a las que hace referencia el Decreto Ley 902, si son ejecutados a través de los proyectos de inversión (...)”* y procede a relacionar los recursos apropiados en cada uno de los proyectos enfocados en el procedimiento de acceso y formalización de la tierras.

Así mismo, la ANT en dicha comunicación, relaciona los ingresos percibidos por concepto de arrendamiento, intereses de mora, servidumbres y los recibidos por concepto de la donación de la Unión Europea en el marco de un convenio suscrito para apoyar el Desarrollo Rural Integral (\$10.000 millones), los cuales afirma, se encuentran en una cuenta única Nacional y en el proyecto de Dotación de Tierras, respectivamente.

Lo anterior significa que a la fecha el fondo **no dispone de recursos monetarios ni tiene desagregadas las subcuentas**. Adicionalmente, no ha ingresado al Fondo de tierras, las sumas provenientes de los recursos de que tratan los numerales 1, 5, 6 y 8 del artículo 18 del Decreto 902 de 2017, específicamente los provenientes de la administración de los bienes que se le encomiendan (\$3.844 millones) por concepto de arrendamientos; los Intereses de mora (\$82 millones); servidumbres (\$147 millones) y la donación de la Unión Europea en el marco de un convenio suscrito para apoyar el Desarrollo Rural Integral (\$10.000 millones), en contravía de lo dispuesto por el 18 de Decreto Ley 902 de 2017.

Cabe señalar que en comunicación 20186000293191 del 27 de abril de 2018, la ANT indicó que en el mes de marzo de 2018 habían creado en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF- 3 subunidades (17170002, 17170003, 17170004), las cuales no fueron encontradas por parte de la CGR en el SIIF. Lo

anterior genera incertidumbre frente a su existencia y frente a la afirmación dada por la ANT en el citado oficio.

De otro lado, en el SIIF se encuentra un registro de ingreso de la ANT en “*FONDO ESPECIAL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD – CREE*” (el nombre es inexplicable) por \$67.029.329.815, para la vigencia 2018. Igualmente, en el gasto se encuentran programados recursos por el mismo valor con cargo a recurso “16 FONDOS ESPECIALES” distribuidos en ocho de los diez proyectos que ejecutó la ANT en 2018, incluido el denominado “Fortalecimiento gestión integral del fondo documental”, cuya cadena de valor no tienen ninguna relación con la misión del Fondo de tierras. De estos recursos se ejecutó el 85% (compromisos) para financiar actividades que tampoco tienen relación con dicha misión como la prestación de servicios, los pagos de nómina temporal, aportes a seguridad social y otros gastos administrativos.

Para la CGR es preocupante que existiendo recursos del presupuesto General de la Nación para dotación de tierras y de otras fuentes que por ley deben aforar el fondo, estos no se hayan incorporado tal y como lo dispone el Decreto Ley 902 de 2017. En la medida en que el fondo no disponga de recursos, se limita el accionar de la ANT a fin de dotarlo de tierras suficientes que le permitan no solo cumplir, como presupuesto mínimo, con la meta establecida en el PMI, sino lograr la democratización del acceso a la tierra que el AF establece.

Adicional a lo anterior, no se garantiza que los recursos que deben componer el fondo sean destinados a su finalidad cual es, lograr que el *mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella*.

Esta situación deviene, según la misma entidad, en razón a que persisten dudas e inquietudes por parte de ANT en cuanto a la operatividad contable y presupuestal, las cuales deben ser absueltas en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Análisis de la respuesta de la entidad

Dado que a la fecha de la presente auditoria, el Fondo para la Reforma Rural Integral no dispone de recursos monetarios en la medida en que no han ingresado recurso alguno del presupuesto ni los provenientes de arrendamientos, intereses de mora, servidumbres y los recibidos por concepto de la donación de la Unión Europea, los cuales por virtud de lo establecido en los numerales 1, 5, 6 y 8 del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017 deben ingresar al fondo, la CGR mantiene la observación y configura el hallazgo.

La ANT en su respuesta a las observaciones realizadas por la CGR, reafirma la creación en el SIIF de las subcuentas para la administración del fondo (17170002, 17170003, 17170004) tal y como se había informado a la CGR en abril de 2018. Sin embargo, una vez verificado el SIIF por parte de la CGR se encontró que las citadas subunidades no han sido utilizadas.

En cuanto lo observado frente a la no disposición de recursos monetarios y el no ingreso de las sumas provenientes de los recursos de que tratan los numerales 1, 5, 6 y 8 del artículo 18 del Decreto 902 de 2017, la ANT afirma en su respuesta a las observaciones planteadas por la CGR que, para los ingresos correspondientes a los cánones de arrendamiento de las islas del Rosario y San Bernardo, los intereses por el mismo concepto y servidumbres se llevaron a cabo los registros en las subunidades. Esta afirmación no fue soportada por parte de la Agencia por lo que la CGR revisó el SIIF, encontrando que en dichas subunidades no han sido utilizadas, lo que permite concluir que al fondo no han ingresado dichos recursos.

Para la CGR es preocupante que la información reportada por la ANT sea contradictoria entre sí, pues en la información reportada el 05 de abril de 2019 (Oficio 20196200052583) la Agencia afirmó una situación diferente, al señalar que los ingresos percibidos por concepto de arrendamiento, intereses de mora, servidumbres se encontraban **en una cuenta única Nacional** desde donde son destinados como recursos propios al proyecto de Dotación de Tierras, en el componente de administración de Tierras de la Nación, relacionando lo percibido por vigencia, así:

INGRESOS PERCIBIDOS				
AÑO	ARRENDAMIENTOS	INTERESES DE MORA	SERVIDUMBRE	TOTAL
2016	345.124.048			345.124.048
2017	1.292.139.737		16.529.917	1.308.669.654
2018	2.060.567.287	76.989.040	130.711.043	2.268.267.370
2019	146.180.056	5.098.817		151.278.873
TOTAL	3.844.011.128	82.087.857	147.240.960	4.073.339.945

Finalmente, y frente a los recursos provenientes de donación de la Unión Europea en el marco del convenio suscrito para apoyar el Desarrollo Rural Integral (\$10.000 millones), la ANT afirma que se incorporaron a la ley de presupuesto de la vigencia 2019, y que la subunidad para el manejo de dichos recursos ya se encuentra creada en el SIIF (17170001) que hace parte del fondo. Lo anterior supone que a la fecha los recursos percibidos por este concepto continúan situados en el proyecto de Dotación de Tierras y aún no ha ingresado al Fondo de tierras por lo que se mantiene lo observado.

(H37) HALLAZGO 2.5.2. Formulación y Recursos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. (ART)

La ART inició la etapa de formulación de los PATR en septiembre de 2017, con base en la ruta metodológica conocida como Caja de Herramientas, la cual fue diseñada para garantizar la participación efectiva, amplia y pluralista en todos los niveles territoriales de las comunidades rurales a intervenir. El resultado de este proceso de planeación participativa dio origen a 16 documentos denominados Planes de Acción para la Transformación Regional.

De conformidad con el cronograma establecido en el Plan Marco de Implementación a través Punto 1, Pilar “1.8. Planes de acción para la transformación regional”, Estrategia “1.8.1. Implementación PDET”, la Agencia de Renovación del Territorio **no cumplió con el plazo establecido para la formulación de los 16 PATR derivados de los PDET, y adicionalmente estos documentos no guardan coherencia e integralidad con lo acordado.**

Adicionalmente y una vez revisados los documentos PATR, las iniciativas carecen de viabilidad técnica y jurídica, además que no cuentan con un tiempo estimado para su implementación, no presentan un capítulo de programas y proyectos claros para ejecutar, y los indicadores y metas no son claras, lo que no permitirá medir los avances de implementación.

El Decreto 893 de 2017¹⁰² definió que los PATR tendrían, como mínimo, los siguientes componentes: i) Lineamientos metodológicos para su construcción participativa, ii) Un diagnóstico participativo, iii) Una visión del territorio, iv) Enfoques territorial, diferencial, reparador y de género, v). **Un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación,** vi) **Un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación,** vii) Mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información.

Los retrasos ocasionados por los estudios para estructurar y viabilizar las iniciativas de los 16 ejercicios participativos realizados en los territorios priorizados, han generado falta de confianza en el proceso, ya que la ciudadanía se encuentra en un estado de incertidumbre frente a la implementación de los PDET, lo que va en contravía de la superación de las brechas históricas para el desarrollo de las comunidades que habitan estos territorios.

¹⁰² Por medio del cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–,

Con lo anterior se incumple lo dispuesto por el Acto legislativo 02 de 2017, que la Corte Constitucional en Sentencia C-630 de 2017 declaró exequible y en donde determinó que el AF debe ser cumplido de buena fe por las instituciones y autoridades en cuanto es elevado a la categoría de política de Estado, y su implementación normativa tiene carácter de fuerza vinculante. **Por último, la Agencia está quebrantando parcialmente las disposiciones del Decreto 893 de 2017, específicamente los artículos 4, 6 y 8.**

Respuesta de la Entidad

La Agencia para la Renovación del Territorio manifiesta que **la implementación de los PDET comprende dos momentos: la fase de planeación participativa** cuyo resultado es la consolidación de los 16 PATR; **y la ejecución de estos PATR** formulados en un horizonte de 10 años.

La primera fase comenzó a partir del segundo semestre de 2017, mediante evento público que declaró la puesta en marcha de los PDET y del proceso de planeación participativa en los niveles veredal, municipal y subregional. Este proceso finaliza hasta el primer trimestre de 2019 y deja como resultado 32.808 iniciativas priorizadas en 16 PATR, sobre las cuales inicia el siguiente momento de análisis y viabilización. El segundo momento de implementación PDET está relacionado con **la fase de implementación de los PATR**, en el cual la ART en cumplimiento de sus funciones es la facilitadora para la gestión de la oferta nacional y territorial, identificando no solo los proyectos y programas estratégicos existentes que potencialmente pueden responder a las necesidades expresas en los planes, sino las fuentes y recursos adicionales provenientes sea de recursos públicos, privados y de cooperación internacional.

En el marco del segundo momento, la ART afirma que:

*Para avanzar en el desarrollo de la gestión de oferta, una vez se formularon los PATR, **se inició con un proceso arduo de análisis de las iniciativas resultantes.** El análisis se basó en la relación de las iniciativas con las estrategias de política pública sobre las cuales se hablan orientado las mesas de trabajo en los diferentes niveles de planeación. Así mismo, cada estrategia contenía internamente diversas categorías que responden a acciones concretas de acuerdo a la normatividad vigente. De este modo las iniciativas se relacionaron a las categorías, las cuales resultaron en rutas de acciones concretas sea de gestión como de formulación de proyectos; este ejercicio permitió la identificación de los responsables sea a nivel territorial como nacional, **establecer de manera indicativa una temporalidad y la posibilidad de que varias de estas acciones se pudieran orientar para***

ser gestionadas con actores del sector privado empresarial o de cooperación internacional.

En este sentido, es importante aclarar que la viabilidad técnica y jurídica de las iniciativas, así como de la temporalidad, solo puede determinarse por parte de los sectores responsables de la política, así como de las entidades territoriales según su competencia. Se adjuntan los 16 documentos de portafolio, los cuales reflejan el resultado del análisis descrito.

Por otro lado, la Agencia menciona que ha estructurado y ejecutado cerca de 1.100 proyectos correspondientes a proyectos productivos y proyectos de pequeña infraestructura comunitaria, asociados a más de 600 iniciativas en las 16 subregiones PDET, las cuales se convierten en estrategias que mitigan la incertidumbre frente a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Por último, respecto al componente de productos, recursos y metas de los PATR, la ART responde que para definir un marco de gasto de las inversiones requeridas para la implementación de los PATR, se incluyó en el documento CONPES 39326 de 2018, un ejercicio de estimación del costo de los PDET-PATR, en él se *identificaron los programas, proyectos y productos estratégicos para lograr cerrar las brechas producidas por la violencia entre la zona rural y urbana de los municipios priorizadas*. Con base en este ejercicio se brindaron lineamientos sobre pilares, productos y metas que han servido de insumo para la formulación de las Planes Nacionales Sectoriales.

Análisis de respuesta

Frente a lo expuesto por la ART, la observación no se desvirtúa, pero si se modifica parcialmente basándose en los siguientes argumentos:

En primer lugar, las afirmaciones de la Entidad evidencian que no existe una diferenciación de las etapas del proceso, especialmente en lo relacionado a la formulación y al de implementación. Retomando el artículo 5 del Decreto 893 de 2017, el proceso de formulación participativa debía llevarse a cabo de acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región, de manera que fuera posible *la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR*.

Frente a lo anterior es posible evidenciar dos cosas: lo primero es que los procesos de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación son

etapas aisladas y consecutivas, contrario a los dos momentos de implementación PDET que la Agencia manifiesta que ha gestionado.

En segundo lugar, es que no se evidencia a nivel institucional una diferenciación conceptual e instrumental entre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes de Acción para la Transformación Regional, lo que evidencia el desconocimiento de la esencia independiente y correlacional que idealmente debieron tener entre sí estos productos, así como deforma los planteamientos y directrices brindado desde el AF, el Decreto 893 de 2017 y el CONPES 3832 de 2018.

Conceptualmente los programas de desarrollo están compuestos por análisis comparativos, metas y objetivos, acompañados del análisis y evaluaciones técnicas verticales, que involucran el estudio de los sectores de desarrollo económico y social (agropecuario, industrial, infraestructura social, educación, salud, vivienda, otros), y los resultados de estos se cruzan con los estudios sobre desarrollo regional, a fin de identificar el desenvolvimiento de cada sector en los desequilibrios entre las diferentes regiones del país¹⁰³. Seguido a esto, surgen los planes de acción como instrumentos que concretan las tareas a cumplir, que identifica los actores y los tiempos específicos para el cumplimiento de los objetivos y que además sirven como referente para la evaluación continua de los programas, ya que define acciones, responsabilidades, tiempos y recursos¹⁰⁴.

Con base en esta lógica, el AF y el Decreto 893 definieron los PDET como *instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final*. Así mismo, el Decreto es explícito en determinar que cada PDET se instrumentalizará en un **Plan de Acción para la Transformación Regional** construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas.

En comparación, aunque se reconocen los resultados del amplio ejercicio participativo y también los servicios paralelos que brinda la Agencia para contribuir al desarrollo de los territorios priorizados, a través de estrategias como Obras de Pequeña Infraestructura Comunitaria-PIC (ahora Obras PDET), Plan de Vías Terciarias para la Paz y el Posconflicto 50/51, Obras por impuestos y las Actividades De Desarrollo Económico, Ambiental Y Productivo, Red de Aliados

¹⁰³ DNP: Planes y programas de desarrollo 1969-1972 disponible en:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND__Carlos_Lleras_Restrepo_Introduccion.pdf y Políticas de desarrollo territorial disponible en:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Polits_Dllo_Territorial.pdf

¹⁰⁴ MinSalud: Anexo 8. Qué es un plan de acción. Disponible en:

<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20de%20acci%C3%B3n.pdf>

Estratégicos RAE, estas gestiones no pueden ser consideradas acciones de implementación PDET porque los documentos denominados PATR al estar compuestos de iniciativas no representan proyectos y acciones concretas a ejecutar, no son sujetos de costos y finalmente, no permiten el seguimiento y evaluación respecto a tiempos y responsables de ejecución.

Respecto al ejercicio del valor asignado aproximado desarrollado en el CONPES 3932 de 2018, es importante hacer énfasis en la imprecisión del mismo y en los riesgos que esto refleja para la sostenibilidad del proceso de implementación. Lo anterior debido a que para la fecha de publicación del documento (junio de 2018) los PATR se encontraban en su mayoría en las primeras fases de la formulación participativa, lo que llevó a realizar el ejercicio con base en las iniciativas recolectadas a nivel veredal, las cuales debido a la naturaleza de la metodología participativa cambiaron sustancialmente en los siguientes niveles de planeación (municipal y subregional). Así mismo, las iniciativas al no representar proyectos o acciones específicas en la mayoría de los casos, no son cuantificables.

Por otra parte, la Agencia afirma que posterior al ejercicio participativo realizó un arduo análisis de las iniciativas contenidas en los PATR, para clasificarlas en acciones de ejecución y gestión. El resultado de este proceso fue consignado en 16 documentos denominados “portafolio de plan de acción”, en los cuales se observa un avance en la clasificación de las demandas ciudadanas en categorías estándar por pilares, en el establecimiento de unos plazos de implementación y una primera definición de la fuente de recursos. No obstante, estos portafolios tampoco incorporan los componentes mínimos que se mencionan en el decreto y no subsanan las falencias identificadas en los PATR.

Adicionalmente, al mencionar que ***la viabilidad técnica y jurídica de las iniciativas así como de la temporalidad, solo puede determinarse por parte de los sectores responsables de la política, así como de las entidades territoriales según su competencia***, se deja en evidencia que siete meses después del periodo especificado por el PMI para finalizar la etapa de formulación PDET, los documentos PATR presentados por la ART siguen sin ser sostenibles y que es necesario que la Agencia siga trabajando en la concreción de una herramienta final que cumpla con los criterios establecidos y que permita visibilizar productos, precios, cantidades y metas para los 10 años de implementación y los 5 de sostenibilidad.

Finalmente, la CGR ratifica el hallazgo con modificaciones parciales.

2.6. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO (PAS) - ALCALDÍA DE MORROA

Conforme al artículo 101 de la Ley 42 de 1993 y según lo establecido en el artículo 4 de la Resolución Orgánica No. 5554 de 2004 de la CGR, los contralores podrán imponer multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado a quienes de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente la información solicitada.

El equipo auditor solicitó al Contralor Delegado para el Sector Agropecuario, mediante oficio 2019IE0043557 del 20 de mayo de 2019, la apertura de una actuación administrativa sancionatoria al Doctor Rafael Francisco Mogollón Gonzalez, alcalde encargado del municipio de Morroa, departamento de Sucre, por no atender la visita del equipo auditor y, por tanto, no suministrar oportunamente la información requerida, con lo cual se impidió el seguimiento cabal a la implementación en ese municipio.

Con el propósito de evaluar el avance en las acciones para dar cumplimiento a lo consignado en el Plan Marco de Implementación -PMI-, el equipo auditor adelantó verificaciones en campo. En particular, se adelantó una visita a la región de los Montes de María entre el 13 y el 17 de mayo del año en curso, como parte de la estrategia de verificación de la oferta institucional con la que se desarrollan las citadas medidas.

La participación de las autoridades locales es determinante para la correcta ejecución de acciones institucionales en pro del desarrollo rural del territorio, en la medida en que coadyuva a materializar la ejecución de la oferta del nivel nacional y departamental y tienen posibilidades de canalizar inquietudes de la población dada su mayor cercanía. Además, en el municipio de Morroa se llevan a cabo proyectos tanto del Ministerio de Agricultura como de la Agencia de Desarrollo Rural.

En este sentido, se solicitó a la alcaldía municipal mediante oficio 2019EE051048 del 3 de mayo de 2019, la atención del equipo de auditores, reunión que fue confirmada directamente por el alcalde encargado para el día miércoles 15 de mayo de 2019 a las 7:00 AM, de conformidad con la disponibilidad en su agenda.

Pese a las diferentes comunicaciones, el alcalde no se presentó a la cita concertada con el equipo auditor, por lo que fue imposible practicar la entrevista programada y obtener la información prevista. En consecuencia, se solicitó que la situación fuese considerada como causal para la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal -PASF- o la aplicación de las medidas

correccionales (amonestación, llamada de atención) según los términos de la Sentencia C- 484 de 2000.

En el relato de los “*Hechos*” se expone la trazabilidad completa del incumplimiento, con los respectivos soportes que constituyen el acervo probatorio requerido para la apertura del PASF; así mismo se indica el grado de afectación del proceso auditor, con lo que se justificó la petición.

CAUSAL:

Durante el proceso de verificación en campo, se presentó por parte de la alcaldía de Morroa, entorpecimiento en la labor auditora por el no suministro oportuno y completo de la información prevista, referida a la necesidad de indagar la participación de la Alcaldía en programas propios que aporten a la implementación de la Reforma Rural Integral en los aspectos objeto de la auditoria, así como su articulación con las entidades del sector para el mismo fin.

Por otro lado, la inclusión del municipio de Morroa en el plan de trabajo de la visita a la región PDET Montes de María, se debió a la implementación de tres Alianzas Productivas, un PIDAR y un proyecto de capacidades productivas, pertenecientes a la oferta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- y la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-.

En consecuencia, la omisión de la entidad impidió aplicar cabalmente los criterios de evaluación para determinar el cumplimiento de la implementación de la Reforma Rural Integral.

HECHOS:

La CGR mediante correo electrónico del 3 de mayo de 2019 remitió a la alcaldía de Morroa el oficio AG8-AC-12, con radicado 2019EE0051048, anunciando la visita para el 13 de mayo de 2019 a las 2 p.m. en sus instalaciones. Esta misma comunicación fue remitida a través del servicio de correspondencia de la CGR, en medio físico; guía 4-72 No. RA115975735 C O.

El día 8 de mayo de 2019 para confirmar la visita, nos comunicamos al teléfono fijo de la Alcaldía disponible a través de la página web, el cual es el único medio de contacto con el ente territorial además del correo electrónico. Después de diez intentos, atendieron la llamada en donde nos comunicaron que el alcalde no estaba disponible, por lo que en su lugar el Secretario de Planeación estaba encargado (Dr. Rafael Mogollón), indicando su número de teléfono celular. Una vez se estableció comunicación con el Señor Mogollón, revisada su agenda y la

del equipo auditor, se concertó la visita para el día miércoles 15 de mayo de 2019 a las 7:00 AM.

No obstante, ese día los profesionales Paula Luna y Cesar Moreno se hicieron presentes en el lugar y a las horas indicadas, siendo atendidos por una funcionaria de la Secretaría de Hacienda, a quien el señor alcalde (e) le manifestó, en su llamada telefónica, que llegaría en 15 minutos. Los funcionarios del equipo auditor dieron espera hasta las 7:40 AM y ante la inasistencia del señor Mogollón, procedieron a levantar el acta adjunta dejando constancia de esta situación. La funcionaria quien atendió la comisión de la CGR se negó a firmar el acta por lo que el profesional Jesús Ávila, del Ministerio de Agricultura, quien acompañó esta visita, lo hizo en su lugar.

Adicionalmente al objetivo de la visita anteriormente descrito, el equipo auditor quería precisar con el Señor alcalde encargado, las razones del incumplimiento del ente territorial en el desarrollo de la *“Alianza para la producción y comercialización de ovinos tipo carne con mejoramiento genético, nutricional y bajo las normas ecológicas que permitan obtener una canal acorde al mercado actual ubicada en el municipio de Morroa, departamento de Sucre”*.

Según la Gobernación de Sucre, oficio 600.11.03.SD N° 126 de 18 de marzo de 2019, debido a las condiciones climáticas que agudizan la escasez de pasto y el suministro de agua, el desarrollo del proyecto se encuentra amenazado por las más de cien muertes de ovinos que se han presentado producto de lo anterior; la gobernación responsabiliza al municipio de Morroa, por no dar cumplimiento a su obligación en relación con la adecuación de jagüeyes y la preparación de terreno para el establecimiento de pasturas como alternativa alimenticia para los ovinos, para lo cual se destinaron \$27.540.000.

Por último, la Gobernación da cuenta de la no participación del ente territorial en las reuniones del Comité Directivo de la Alianza, ni acompañamiento a la ejecución del plan de inversiones.

De la anterior relación de hechos se colige que el equipo auditor hizo todo lo posible para facilitar la entrevista con el alcalde, bajo la consideración que esta reunión era de la mayor importancia para conocer las versiones de todos los actores que convergen en un mismo proyecto y adicionalmente conocer las acciones adelantadas que apuntan al cumplimiento de los temas objeto de la auditoría. Así, reiteramos que la reticencia del Alcalde a suministrar la información afecta el proceso de seguimiento así como los resultados del proceso auditor, en la medida en que no pudimos recabar sobre las razones del incumplimiento de los compromisos por parte de la Alcaldía.

ANEXOS

Anexo No. 1. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD
ADMINISTRATIVOS	37
FISCALES	0
DISCIPLINARIOS	2
PENALES	0
PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS (PAS)	1