

**AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR**  
**Oficina de Control Interno**

**N° INFORME:** OCI-2019-036

**DENOMINACIÓN DEL TRABAJO:** Auditoría Interna al Proceso “Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria”.

**DESTINATARIOS:<sup>1</sup>**

- Claudia Ortiz Rodríguez, Presidente.
- Víctor Manuel Mondragón Maca, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado del Presidente - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno).
- Dinorah Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos.
- Carolina Chinchilla Torres, Secretaria General.
- Patricia María Assís Doria, Gestor, encargada del empleo Jefe de Oficina de Planeación.
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual, encargado del empleo Vicepresidente de Integración Productiva.

**EMITIDO POR:** Héctor Fabio Rodríguez Devia, Jefe Oficina de Control Interno.

**AUDITOR (ES):** Aiddy Johana Goyeneche Mogollón, Contratista.

Yeny Diarira Herreño Ariza, Contratista.

---

<sup>1</sup> Decreto 1083 de 2015 Artículo 2.2.21.4.7, Parágrafo 1° (modificado mediante el Artículo 1 del Decreto 338 de 2019) “*Los informes de auditoría, seguimientos y evaluaciones [emitidos por la Oficina de Control Interno] tendrán como destinatario principal el representante legal de la Entidad y el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno y/o Comité de Auditoría y/o Junta Directiva (...)*”

**OBJETIVO(S):** Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos del proceso "Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria".

**ALCANCE:** En consulta realizada en el Sistema Integrado de Gestión (aplicativo ISOLUCION) el 15 de octubre de 2019, se observó que el proceso "Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria" no contaba con una caracterización, lo que evidenció que no se había definido su objetivo y alcance, por tal razón, la Oficina de Control Interno determinó el alcance de esta auditoría basándose en las obligaciones asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en la Ley 1876 de 2017 "*(...) se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (...)*" y normas derivadas de la misma, por lo que, la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos propios del proceso auditado, incluyendo lo relacionado con:

- Articulación con el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria (SNIA).
- Acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio.
- Habilitación de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA)
- Promoción del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.
- Seguimiento al Plan de Acción Institucional.
- Seguimiento a planes de mejoramiento.

Las siguientes actividades también incluidas en la Ley 1876 de 2017 no fueron objeto de evaluación en esta auditoría, debido a que al corte 30 de septiembre de 2019, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) se encontraba adelantando su reglamentación, lo anterior, sin perjuicio de la

verificación realizada por parte de la Oficina de Control Interno de las acciones o avances tendientes a su desarrollo al interior de la Entidad:

- Administración del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria.
- Evaluación y Seguimiento del Servicio de Extensión Agropecuaria.
- Procesos sancionatorios a través de las Unidades Técnicas Territoriales.
- Registro de Usuarios.

**Período Auditado:** Septiembre de 2018 a Septiembre de 2019.

**Nota:** El establecimiento de este período no limitaba la facultad de la Oficina de Control Interno para pronunciarse sobre hechos previos o posteriores que, por su nivel de riesgo

**CRITERIOS:** Para la realización de este trabajo se consideraron como principales criterios, los siguientes:

- Ley 1755 de 2015 "*(...) Derecho Fundamental de Petición (...)*".
- Decreto 2364 de 2015 "*(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)*".
- Ley 1876 de 2017 "*(...) se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (...)*".
- Resolución 407 de 2018. (MADR) "*(...) se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria - SNIA*".
- Lineamientos para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). Anexo Resolución 407 de 2018 (MADR).
- Resolución 422 de 2019 (ADR) "*(...) se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, (...)*".
- Procedimiento "*Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA*" (PR-SPE-001).

- Plan de Acción Institucional.
- Planes de mejoramiento (auditoría interna año 2018).
- Demás normatividad aplicable.

**DECLARACIÓN:** Esta Auditoría fue realizada con base en el análisis de muestras aleatorias seleccionadas por los auditores a cargo de la realización del trabajo. Una consecuencia de esto es la presencia del riesgo de muestreo, es decir, el riesgo de que la conclusión basada en la muestra analizada no coincida con la conclusión a que se hubiera llegado en caso de haber examinado todos los elementos que componen la población.

**RESUMEN EJECUTIVO:** Como resultado de la evaluación practicada, se identificaron oportunidades de mejoramiento relacionadas con los siguientes aspectos:

1. Actividades propias del proceso "Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria" sin caracterización ni lineamientos procedimentales al interior de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para orientar la ejecución y cumplimiento de las obligaciones y facultades otorgadas en la Ley 1876 de 2017.
2. Inconsistencias y deficiencias en la habilitación de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA, en cuanto a la habilitación sin evidencias del cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos, extralimitación del término establecido para tramitar las solicitudes de habilitación y el incumplimiento procedimental en la notificación mediante correo electrónico a las entidades solicitantes.
3. Debilidades en el acompañamiento a la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), respecto a que la ADR no contempló dentro de las observaciones realizadas a los departamentos durante la formulación de los PDEA, la identificación y retroalimentación de la totalidad de aspectos mínimos para dar cumplimiento a lo establecido en la normatividad referente a la construcción de

los PDEA, así como no se evidenció una articulación permanente desde la Dirección de Asistencia Técnica con las Unidades Técnicas Territoriales para cumplir con el acompañamiento a los departamentos.

4. Incumplimientos en la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias – PQRSD, en relación con la no la emisión de la respuesta y su respectiva notificación al peticionario, no generación de respuestas de fondo y respuestas allegadas a los peticionarios por fuera de los plazos normativamente establecidos.
5. Incumplimiento de las metas periódicas del Plan de Acción Institucional y falta de evidencias de los avances reportados, fundamentado en diferencias en el grado de avance reportado en el aplicativo ISOLUCIÓN para el cumplimiento de las metas del plan de acción propuesto, cargue de evidencias no relacionadas con el indicador respectivo y metas periódicas que no contaron con evidencia de su cumplimiento.
6. Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad (DE-SIG-002), debido a la ausencia de identificación de riesgos, su análisis, valoración, monitoreo y acciones de mejora del proceso "Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria".

## **RIESGOS CUBIERTOS:**

### ***Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión y Corrupción del proceso***

En consulta realizada en el Sistema Integrado de Gestión (aplicativo ISOLUCION) el 15 de octubre de 2019, no se evidenció mapa de riesgos de gestión y de corrupción del proceso.

### ***Identificados por la Oficina de Control Interno:***

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Ausencia e/o insuficiencia de políticas, lineamientos y controles al interior del proceso que le den cobertura a los requisitos normativos a cargo de la Entidad en materia de Extensión Agropecuaria.	Si
Inexistente o inadecuado acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio.	Si
Habilitación de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) sin el cumplimiento de requisitos.	Si
Incumplimiento de términos legales para atender las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias o Denuncias - PQRSD.	Si
Inobservancia del Plan de Acción Institucional.	Si
Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	Si

**FORTALEZAS:** El proceso “Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria” se encuentra catalogado como un proceso misional de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el cual nació producto del cambio de denominación del proceso "Prestación y Apoyo al Servicio Público de Asistencia Técnica" con fundamento en la expedición de la Ley 1876 de 2017 "(...) se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (...)" que derogó la Ley 607 de 2000 "(...) se reglamenta la asistencia técnica directa rural (...)". Tal modificación fue aprobada en sesión de Comité Institucional de Gestión y Desempeño (CIGD) celebrada el 21 de enero de 2019. (Acta N° 001 de 2019 - CIGD).

Como resultado de la evaluación practicada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes fortalezas a resaltar:

### **Apoyo en la formulación de Cursos de Extensión Agropecuaria.**

De acuerdo con el artículo 36 de la ley 1876 de 2017 “(...) se crea el Sistema de Innovación Agropecuaria (...)”, y con el fin de poner a disposición de los actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria, acciones de capacitación y certificación de competencias laborales dirigidas a profesionales, técnicos o tecnólogos vinculados a la prestación del servicio de extensión agropecuaria, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) apoyaron al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en la formulación de los siguientes cinco (5) cursos complementarios de extensión agropecuaria:

Nombre del curso	Duración (horas)
Diagnóstico de la zona de estudio, la organización y/o empresa agropecuaria rural.	96
Elaboración del plan de intervención para la prestación del servicio extensión agropecuaria.	96
Orientación de planes de extensión agropecuaria a las empresas u organizaciones rurales.	96
Elaboración de planes comunitarios de las organizaciones o empresas rurales.	48
Aplicación de herramientas informáticas a la gestión del predio rural /agropecuario.	96

Por lo anterior, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) remitió comunicaciones oficiales los días 3, 4 y 5 de septiembre de 2019 a las Secretarías de Agricultura de los treinta y dos (32) departamentos del país, informando a los entes territoriales la intención de establecer espacios de articulación interinstitucional para concertar la realización de una reunión con el instructor de AGROSENA y el funcionario de la Unidad Técnica Territorial (UTT) encargado de acompañar la gestión del Programa de Extensión Agropecuaria, con el fin de apoyar la transferencia tecnológica y de extensión para el fortalecimiento de las capacidades en la población rural de los departamentos a través de los cinco (5) cursos complementarios de extensión agropecuaria diseñados por el SENA.

### **Socialización a actores acerca de los principales aspectos del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria.**

Con el propósito de brindar las precisiones pertinentes para dinamizar el proceso de formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), de acuerdo con lo indicado en Ley 1876 de 2017, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), llevó a cabo una videoconferencia el 31 de mayo de 2019 denominada “*Actualización Ley 1876 (Registro de Usuarios, Habilitación de EPSEAS, Formulación de PDEAS y Capacitación)*”, en la que contó con la participación de quinientos ochenta y cuatro (584) personas que pertenecían a ciento ochenta y cinco (185) municipios. Tal cobertura fue posible gracias al asocio con el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, quien dispuso de su plataforma tecnológica para dar acceso a la mayor cantidad de interesados posibles, de modo que pudieran participar desde los Centros Regionales del SENA más cercanos.

Este tipo de iniciativas, además de ampliar la cobertura de los procesos de socialización adelantados por la Entidad, contribuyen también al logro de los objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión establecidos en el artículo 2.2.22.3.3. del Decreto 1083 de 2015 (sustituido por el artículo 1 del Decreto 1499 de 2017), el cual, en los numerales 2 y 5 indica que los objetivos del MIPG son: “*2. Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos. (...) 5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño*”.

### **Construcción del Manual Operativo e implementación de herramienta para el Registro de Usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.**

Para definir operativa y técnicamente los procedimientos relacionados con el registro de usuarios del servicio público de extensión agropecuaria y el método de clasificación que facilite la focalización y la priorización del servicio público de extensión agropecuaria, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) entre los meses de abril y mayo de 2019, construyeron el Manual Operativo “*Clasificación y Registro de Usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria*” con cuatro (4) anexos: 1 - Actividades Agrícolas, 2 - Actividades Pecuarias,

3 - Actividades de Pesca y Acuicultura y 4 - Actividades de Silvicultura y aprovechamiento de madera; además, de una herramienta en Excel denominada “Registro de Usuarios de EA”. Estos documentos fueron puestos a disposición para consulta de los interesados en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co) en la ruta: *Ministerio / Direcciones / Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria / Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria – SNIA / Formatos y guías.*

### **AVANCE DEL PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENTE AL INICIO DE LA AUDITORÍA:**

En la vigencia 2018 la Oficina de Control Interno llevó a cabo la primera auditoría interna al proceso "Prestación del Servicio Público de Asistencia Técnica" cuyo período evaluado fue agosto de 2017 a agosto de 2018.

En esa auditoría se identificaron cuatro (4) hallazgos, los cuales fueron comunicados a través del informe OCI-2018-032 emitido el 21 de noviembre de 2018, de los cuales, dos (2) fueron aceptados y dos (2) aceptados parcialmente, por los responsables del proceso auditado, así:

<b>N°</b>	<b>TITULO DEL HALLAZGO</b> <i>(Informe OCI-2018-032)</i>	<b>RESPUESTA</b>
1	Inobservancia de los términos establecidos en los convenios de asociación para la prestación del servicio público de Asistencia Técnica.	Aceptado
2	Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances del Plan de Acción y actividades de los Proyectos de Inversión no ejecutadas (vigencia 2018).	Aceptado Parcialmente
3	Incumplimiento en la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias – PQRSD.	Aceptado
4	Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad (DE-SIG-002) y de las Acciones de Mejoramiento (PR-SIG-004).	Aceptado Parcialmente

Para los cuatro (4) hallazgos anteriores los responsables del proceso auditado propusieron un total de ocho (8) acciones de mejoramiento con fecha inicial de ejecución el 6 de noviembre de 2018 y fecha final de cumplimiento el 30 de junio de 2019, por lo

que la Oficina de Control Interno realizó seguimiento al cumplimiento de las mismas durante la actual auditoría, inspeccionando y analizando la evidencia entregada por los responsables del proceso, verificando la efectividad de las acciones planteadas junto con la unidad de medida establecida para cada de ellas, en lo que se obtuvieron los siguientes resultados:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ESTADO ACCIÓN
<b>HALLAZGO N° 1</b>			
Realizar un taller de capacitación a las UTT sobre supervisión de contrato.	15-ene-19	30-jun-19	Cerrada
Realizar un taller de capacitación a las UTT sobre gestión documental y tablas de retención documental de la dirección de Asistencia Técnica.	15-ene-19	30-jun-19	Abierta Vencida
Realizar organización de los archivos físicos y digitales de los expedientes.	10-nov-18	15-dic-18	Abierta Vencida
<b>HALLAZGO N° 2</b>			
Gestionar mesa de trabajo con Oficina de Planeación para retroalimentar y recibir orientaciones adecuadas para la formulación de indicadores, en los proyectos de inversión.	30-nov-18	31-mar-19	Abierta Vencida
Gestionar y adelantar un taller de capacitación a los responsables del cargue de avances al Plan de Acción en el aplicativo ISOLUCION y realizar de esta forma los ajustes necesarios, que garanticen calidad y coherencia de estos.	30-nov-18	31-mar-19	Abierta Vencida
<b>HALLAZGO N° 3</b>			
Realizar una jornada de capacitación sobre la normatividad aplicable a la gestión de las PQRSD y del procedimiento de entrega de correspondencia (ORFEO) dirigida a los colaboradores de la Dirección de Asistencia Técnica.	06-nov-18	31-mar-19	Abierta Vencida
Generar herramienta en Excel para realizar el seguimiento a los PQRSD que ingresen a la Dirección de Asistencia Técnica.	06-nov-18	31-mar-19	Abierta Vencida
<b>HALLAZGO N° 4</b>			
Capacitación en la Política de Administración del Riesgo.	15-nov-18	31-mar-19	Abierta Vencida

Los resultados anteriores fueron determinados, teniendo en cuenta que:

Informe N° OCI-2019-036 Auditoría Interna al Proceso "Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria".

- Las acciones o planes de mejoramiento propuestos para el hallazgo N° 1 no fueron ejecutados íntegramente, por lo que se infiere que los factores de riesgo asociados al hallazgo siguen existiendo, en consecuencia, la probabilidad de materialización de los mismos.
- Aunque se cumplió con la ejecución de la totalidad de las acciones propuestas para los hallazgos N° 2, 3 y 4, éstos no pueden ser cerrados debido a que tales situaciones fueron reiteradas en la presente auditoría, lo que indica que las acciones de mejoramiento no fueron efectivas; por lo tanto, no se mitigaron las causas y riesgos identificados en dichos hallazgos.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno concluyó que los cuatro (4) hallazgos generados durante la auditoría de la vigencia 2018 continúan abiertos a la fecha de corte 31 de octubre de 2019.

## **HALLAZGOS:**

### **HALLAZGO N° 1. Actividades propias del proceso sin caracterización ni lineamientos procedimentales documentados.**

**Descripción:** La Ley 1876 de 2017 “*Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (...)*” otorgó obligaciones y facultades a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para desarrollar actividades relacionadas con la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria en el país, de acuerdo con lo estipulado en los siguientes artículos de la mencionada Ley:

- 8° - Elaborar y presentar al Consejo Superior del SNIA reportes de seguimiento y evaluación al servicio de extensión agropecuaria, frente a los planes departamentales de extensión agropecuaria.
- 15° - Administrar del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria.

- 23° - Proveer los elementos para alinear los procesos de soporte con la implementación de los servicios.
- 29° - Acompañar técnicamente a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio, a través de sus Unidades Técnicas Territoriales.
- 31° - Gestionar la articulación de información de productores agropecuarios desarrollada con recursos públicos y aquella que el sector privado pueda integrar, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 34° - Promocionar el servicio de extensión agropecuaria en coordinación con la Secretaría de Agricultura Departamental y los municipios.
- 35° - Contratar Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEAS) que presten el servicio público de extensión agropecuaria.
- 41° - Realizar el seguimiento a la prestación del servicio de extensión agropecuaria.
- 42° - Evaluar la prestación del servicio de extensión agropecuaria de acuerdo con los instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo Superior del SNIA, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el DNP y las Secretarías de Agricultura Departamental.
- 43° - Adelantar procesos sancionatorios a través de las Unidades Técnicas Territoriales.
- 45° - Hacer el cobro coactivo de las multas que se impongan y que estén debidamente ejecutoriadas.

No obstante lo anterior, en la verificación realizada el 31 de octubre de 2019 de los lineamientos procedimentales adoptados mediante el Sistema Integrado de Gestión (aplicativo ISOLUCION) mediante los cuales se orientara la ejecución y cumplimiento de tales obligaciones y facultades, la Oficina de Control Interno evidenció que las actividades

antes detalladas y que se relacionan directamente con el proceso "Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria" no habían sido caracterizadas ni documentadas procedimentalmente al interior de la Entidad.

Es importante indicar que, si bien las funciones y/o actividades mencionadas en los artículos 8, 15, 41, 42, 43 y 45 aún no han iniciado su ciclo de ejecución (de acuerdo con lo informado por los responsables del proceso auditado), debe ser prioridad documentar los aspectos metodológicos al interior de la Entidad, con el fin de evitar errores u omisiones por desconocimiento de las funciones otorgadas y el objetivo de la Ley.

Al respecto, durante las pruebas de recorrido llevadas a cabo por la Oficina de Control Interno entre el 28 y 30 de octubre de 2019, los responsables del proceso auditado informaron la realización de actividades al interior de la Entidad para dar avance a la documentación de las obligaciones y facultades antes detalladas, así como mesas de trabajo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) con el fin de verificar los puntos en los que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) tiene competencia; información dentro de la cual indicaron la construcción de documentos, tales como *"Guía de Acompañamiento en la formulación PDEA"*, *"Manual Operativo Registro y Clasificación de Usuarios y Herramienta - Registro de Usuarios de EA con sus anexos"* y un documento terminado y proyectado para el proceso sancionatorio; no obstante, estos no se encontraron incluidos en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad.

Teniendo en cuenta la ausencia de lineamientos procedimentales identificada, resulta necesario recordar que, la adopción de procedimientos hace parte del diseño y desarrollo del Sistema de Control Interno de la Entidad y las acciones o actividades incluidas en los mismos deben asegurar el cumplimiento de los objetivos fundamentales del Sistema de Control Interno descritos en la Ley 87 de 1993, artículo 2°, en este caso el descrito en el literal b. *"Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional"* y en consonancia con los Elementos para el Sistema de Control Interno enunciados en el artículo 4° de la misma Ley, en cuanto a:

"(...) b. Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos; (...)"

Adicionalmente, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), en su Manual Operativo, establece:

- 2ª. Dimensión. Direccionamiento Estratégico y Planeación, numeral 2.2 Aspectos mínimos para la implementación. 2.2.1 Política de Planeación institucional. *“Revisar la normativa que le es propia a la entidad, desde su acto de creación hasta las normas más recientes en las que se le asignan competencias y funciones, con el fin de identificar por qué existe y verificar que toda su actuación esté efectivamente encaminada a su cumplimiento, de manera que su estructura, procesos, planes, programas, proyectos, actividades, recursos, e información, sean coherentes con los objetivos para los cuales fue concebida.”* (Subrayado fuera de texto).
- 3ª. Dimensión: Gestión con Valores para Resultados. 3.2 Aspectos mínimos para la Implementación. 3.2.1 De la ventanilla hacia adentro. 3.2.1.1 Política de Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos. Trabajar por procesos:
  - *“Identificar los procesos (...), a partir de las necesidades y expectativas de los grupos de valor (...).*
  - *Definir el objetivo de cada uno de los procesos.*
  - *Definir la secuencia de cada una de las diferentes actividades del proceso, desagregándolo en procedimientos o tareas.*
  - *Definir los responsables del proceso y sus obligaciones.*
  - *Identificar los riesgos del proceso, así como establecer los controles correspondientes.*
  - *Definir los controles de medición y seguimiento correspondientes.*

- *Definir estrategias que permitan garantizar que la operación de la entidad se haga acorde con la manera en la que se han documentado y formalizado los procesos.*
- *Revisar y analizar permanente el conjunto de procesos institucionales, a fin de actualizarlos y racionalizarlos (recorte de pasos, tiempos, requisitos, entre otros).*
- *Documentar y formalizar los procesos para identificar el aporte que cada uno hace a la prestación del servicio y la adecuada gestión (comúnmente conocido como mapa de procesos)”.*

**Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:**

- Omisión u olvido de las responsabilidades del proceso, frente al Sistema Integrado de Gestión de la Entidad.
- Falta de claridad en la definición de los objetivos, actividades, riesgos y controles del proceso.
- Debilidad en la reglamentación por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la apropiación de las funciones y facultades delegadas.

**Descripción del (los) Riesgo(s):** Ausencia y/o insuficiencia de políticas, lineamientos y controles al interior del proceso que le den cobertura a los requisitos normativos a cargo de la Entidad en materia de Extensión Agropecuaria.

**Descripción del (los) Impacto(s):**

- Materialización de riesgos en la ejecución de las actividades del proceso por la ausencia de controles.
- Incumplimiento de las funciones y facultades normativas delegadas por la ley, a la Entidad.

- Errores u omisiones en la ejecución de las actividades desarrolladas para dar cumplimiento normativo.

### **Recomendación(es):**

- Priorizar y realizar la caracterización de las actividades requeridas para cumplir los requerimientos normativos delegados a la Agencia de Desarrollo Rural en su función de ejecutar las políticas públicas de desarrollo rural frente a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, así como la definición de los procedimientos a través de los cuales se cumplan las fases del ciclo PHVA, definidos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).
- Dar continuidad y celeridad a la realización de mesas de trabajo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las cuales se presenten las debilidades que actualmente tiene la Entidad para la definición y apropiación de las funciones y facultades delegadas, con el objetivo de buscar el respaldo de este Ministerio, generando soluciones y productos que reglamenten y definan tales componentes a la mayor brevedad.
- Integrar al Sistema Integrado de Gestión de la Entidad los documentos que han sido construidos, y de los cuales se tiene cuenta que están siendo utilizados en la operatividad del proceso.
- Gestionar con el despacho de la Vicepresidencia de Integración Productiva o Presidencia la emisión de una comunicación oficial al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), para indicar la posición de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), frente a los tiempos de implementación de la Ley 1876 de 2017 y las debilidades que han surgido en la articulación para poner en marcha la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, así como informar la trazabilidad del trabajo realizado por la Entidad en dicha implementación; esto con el fin de dejar un precedente ante el desarrollo de las actividades de levantamiento de lineamientos,

evidenciando así el trabajo realizado por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:**

- Debilidad en la reglamentación por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la apropiación de las funciones y facultades delegadas.
- Insumos insuficientes de la reglamentación de la ley 1876 del 2017, frente al sistema integrado de gestión de calidad.
- Falta de claridad en la definición de los objetivos, actividades, riesgos y controles del proceso.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Gestionar con el despacho de la Vicepresidencia de Integración Productiva o Presidencia la emisión de una comunicación oficial al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), para indicar la posición de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), frente a los tiempos de implementación de la Ley 1876 de 2017 y las debilidades que han surgido en la articulación para poner en marcha la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, así como informar la trazabilidad del trabajo realizado por la Entidad en dicha implementación; esto con el fin de dejar un precedente ante el desarrollo de las actividades de levantamiento de lineamientos, evidenciando así el trabajo realizado por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	Emitir una (1) comunicación desde la Vicepresidencia de Integración Productiva hacia el MADR solicitando la ruta y plan de trabajo con los actores que la integran, para terminación de la reglamentación pendiente de la Ley 1876 de 2017 e informando la posición de la ADR frente a los tiempos y debilidades en la implementación de la Ley.	Preventiva	Vicepresidente de Integración Productiva	01-dic-19	29-feb-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Dar continuidad y celeridad a la realización de mesas de trabajo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las cuales se presenten las debilidades que actualmente tiene la Entidad para la definición y apropiación de las funciones y facultades delegadas, con el objetivo de buscar el respaldo de este Ministerio, generando soluciones y productos que reglamenten y definan tales componentes a la mayor brevedad.	Realizar como mínimo dos (2) mesas de trabajo (Comités en el marco del Consejo directivo del SNIA) que generen dos (2) insumos que ayuden en el avance y/o culminación de la reglamentación del servicio de extensión agropecuaria.	Correctiva	Vicepresidente de Integración Productiva  Líder Dirección de Asistencia Técnica  Gestor T1	01-feb-20	31-ago-20
Priorizar y realizar la caracterización de las actividades requeridas para cumplir los requerimientos normativos delegados a la Agencia de Desarrollo Rural en su función de ejecutar las políticas públicas de desarrollo rural frente a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, así como la definición de los procedimientos a través de los cuales se cumplan las fases del ciclo PHVA, definidos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).	Una (1) Solicitud de acompañamiento y asesoría a la oficina de Planeación, para la documentación de los procedimientos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria.	Correctiva	Vicepresidente de Integración Productiva	01-dic-19	30-jun-20
	Realizar una (1) caracterización del proceso de Fortalecimiento a la Prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria, y documentación de las actividades mediante procedimientos, con la asesoría de la oficina de planeación de la ADR.	Correctiva	Líder Dirección de Asistencia Técnica  Gestor T1		
Incorporar al Sistema Integrado de Gestión de la Entidad los documentos construidos y realizar su divulgación para la apropiación de los mismos.	Una (1) caracterización con sus procedimientos aprobados, publicados en el aplicativo Isolución y divulgados a la Entidad.	Correctiva	VIP  Líder Dirección de Asistencia Técnica  Gestor T1	01-dic-19	30-jun-20
Consolidar un equipo conformado al interior de la Dirección de Asistencia Técnica para el asesoramiento, planeación, verificación, seguimiento y reporte frente al Sistema Integrado de Gestión SIG.	Emitir un (1) acto administrativo desde la VIP, para delegar las responsabilidades propias del equipo consolidado para el asesoramiento, planeación, verificación, seguimiento y reporte frente al sistema integrado de Gestión SIG.	Correctiva	Vicepresidente de Integración Productiva  Líder Dirección de Asistencia Técnica  Gestor T1	01-dic-19	30-jun-20

## Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado.

La Oficina de Control Interno validó el plan de mejoramiento propuesto por el equipo auditado y considera que es aceptado, por cuanto las acciones propuestas guardaron correspondencia con las principales causas y contribuyen con la mejora de las situaciones identificadas.

## HALLAZGO N° 2. Inconsistencias y deficiencias en la habilitación de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA.

**Descripción:** Con el fin de verificar el cumplimiento del procedimiento “*Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA*” (PR-SPE-001) y la Resolución 422 de 2019 “*Por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, (...)*” emitida por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno observó que entre los meses de julio y octubre de 2019 la ADR recibió de diferentes entidades veintitrés (23) solicitudes de habilitación como EPSEA, de las cuales, once (11) fueron habilitadas como tal, dos (2) archivadas y las diez (10) restantes se encontraban en trámite al 25 de noviembre de 2019, cuyo detalle se muestra a continuación:

SOLICITANTE	NIT	UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL	RADICADO DE SOLICITUD	FECHA DE RADICADO
<b>Estado de la Solicitud: HABILITADA</b>				
Corporación GPROYECTOS	900117013-4	UTT N° 1 - Santa Marta	20193501001891	30-ago-19
Organización Tiempos de Paz	806007528-2	UTT N° 2 - Cartagena	20193520063051	11-sep-19
Corporación Soluciones Técnicas Agropecuarias y Ambientales - SOTEA	900059551-6	UTT N° 5 - Medellín	20193505001071	23-ago-19
Fundación Para el Desarrollo del Capital Social – Fundación Kayros	816005412-4	UTT N° 6 - Manizales	20193506000671	30-ago-19
ESI PRESERAGROP SAS	901027669-2	UTT N° 7 - Tunja	20193570070811	2-oct-19
Corporación los Yarumos - CORPOYARUMOS	900465533-4	UTT N° 8 - Ibagué	20193508001371	20-ago-19
Corporación Acciones Diferentes - CADI	809011244-2	UTT N° 8 - Ibagué	20193580067871	24-sep-19

SOLICITANTE	NIT	UNIDAD TÉCNICA TERRITORIAL	RADICADO DE SOLICITUD	FECHA DE RADICADO
Fundación EMSSANAR	814006325-9	UTT N° 10 - Pasto	20193510002721	2-ago-19
Empresa de Servicios y Asesorías para Colombia y América Latina -ESEPACOL	813005881-4	UTT N° 11 - Neiva	20193511001771	26-ago-19
Corporación para el Fomento Social de Colombia - COFESCO	900106789-3	UTT N° 12 - Villavicencio	20193512001261	9-ago-19
ECOAGRO	830100857-5	UTT N° 13 - Bogotá	20193630064291	16-sep-19
<b>Estado de la Solicitud: EN TRÁMITE</b>				
Corporación Agrícola y Ambiental - COAGRAL	806013354-2	UTT N° 2 - Cartagena	20193520070861	2-oct-19
EPSAGRO Los Comuneros CTA	900062714-0	UTT N° 4 - Cúcuta	20193540060801	5-sep-19
Fundación BIOPROYECTAR	900832777-9	UTT N° 4 - Cúcuta	20193540072051	7-oct-19
Fundación de Estudios Superiores Universitarios de Urabá Antonio Roldan Betancur - FESU	811028521-1	UTT N° 5 - Medellín	20193505001231	10-sep-19
Empresa Integradora de Servicios Profesionales para el Desarrollo Agropecuario y del Medio Ambiente - IDESAGRO	900271924-7	UTT N° 7 - Tunja	20193507001691	12-sep-19
Fundación para el Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana – FUNDESPAC	805013274-8	UTT N° 9 - Popayán	20193590072941	8-oct-19
Fundación de Profesionales para el Desarrollo - PRODESIC	900285180-5	UTT N° 9 - Popayán	20193590079921	29-oct-19
ASOARGOS	900411541-1	UTT N° 10 - Pasto	20193510002671	31-jul-19
Corporación Profesionales del Futuro CORPROHUILA	813012253-8	UTT N° 11 - Neiva	20193610075521	17-oct-19
Fundación para el Desarrollo Integral de la Orinoquia – FUNDORINOQUIA	900807256-8	UTT N° 12 - Villavicencio	20193512001441	2-sep-19
<b>Estado de la Solicitud: ARCHIVADA</b>				
Corporación Caja de Herramientas	830129951-6	UTT N° 13 - Bogotá	20193630055171	16-ago-19
Asociación de Productores Agropecuarios de Colombia - ASOPROTECCO	900222889-8	UTT N° 1 - Santa Marta	20193501001951	2-sep-19

En la revisión de las veintitrés (23) solicitudes y la verificación del cumplimiento de los requisitos de las once (11) EPSEA habilitadas, la Oficina de Control Interno, observó:

**a. Habilitación de EPSEA sin evidencias del cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos.**

En dos (2) EPSEA de las once (11) habilitadas (18% de la muestra), e incluidas en el “Registro de EPSEA habilitadas” (archivo en Excel disponible para consulta en la página web de la Entidad ([www.adr.gov.co](http://www.adr.gov.co)) en la ruta: Servicios / Asistencia Técnica Rural), se observó:

- **Organización Tiempos de Paz.** Habilitada como EPSEA mediante radicado N° 20193100057312 del 20 de septiembre de 2019, presentó como soportes para acreditar la experiencia del Director, un documento de fecha 14 de agosto de 2019 en el que constaba que la persona prestaba sus servicios en la misma entidad desde el 1 de agosto de 2016 desempeñándose como Coordinador de Proyectos; no obstante, al revisar la información financiera aportada por la organización, se observó que la misma persona aparecía como firmante de los estados financieros (Estado de Resultados y Estado de Situación Financiera) a 31 de diciembre de 2018 y del certificado de que la Entidad se encontraba al día en el pago de impuestos, parafiscales y aportes al Sistema General de Seguridad Social (SSGSS) en calidad de Revisor Fiscal expedido el 19 de septiembre de 2019. Por otra parte, al revisar el certificado de existencia y representación legal expedido el 4 de septiembre de 2019 por la Cámara de Comercio de Cartagena se corroboró que tal persona aún estaba registrada como Revisor Fiscal de la Entidad solicitante, y mediante el Registro Único Tributario - RUT de fecha 30 de julio de 2019 se observó que desde el 17 de septiembre de 2010 había sido nombrado en ese rol.

Con relación a esta situación el artículo 48 de la Ley 43 de 1990 *“Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones”* indica que: *“El Contador Público no podrá prestar servicios profesionales como asesor, empleado contratista a personas naturales o jurídicas a quienes haya auditado o controlado en su carácter de funcionario*

*público o de Revisor Fiscal. Esta prohibición se extiende por el término de un año contado a partir de la fecha de su retiro del cargo”, razón por la cual, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) no debió validar el certificado aportado, por cuanto la presunta existencia del desempeño de la función como Revisor Fiscal alternada con las propias de la entidad que fiscalizaba contravenían aspectos legales.*

Es de aclarar que, verificada la información documental del equipo mínimo presentado en la solicitud de habilitación para el cargo de Director, esta fue la única certificación observada dentro de los soportes electrónicos aportados por los responsables del proceso auditado, por cuanto su exclusión significaba que el solicitante no cumplía los requisitos para habilitarlo como EPSEA.

- **Empresa de Servicios y Asesorías para Colombia y América Latina - ESEPACOL.** Habilitada como EPSEA mediante radicado N° 20193100068062 del 8 de octubre de 2019, se observó que el certificado de que la entidad se encontraba al día en el pago de impuestos, parafiscales y aportes al SGSS fue suscrito por el Representante Legal, sin que se registrara la firma de Revisor Fiscal o Contador, lo que contraviene lo establecido en el artículo noveno de la Resolución 422 de 2019 (ADR) que al respecto indica: *“CONSTITUCIÓN Y SITUACIÓN LEGAL CONFORME. Quienes pretendan habilitarse como EPSEA, tal como se anuncia en el artículo 32 de la Ley 1876 de 2017, deberán acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (...). 4. Certificar que la entidad se encuentra al día en el pago de impuestos, parafiscales y de aportes al SGSS, expedido por el revisor fiscal o contador y representante legal, según el caso, de conformidad con el régimen jurídico que le sea aplicable. (...).”*

**b. Extralimitación del término establecido para tramitar las solicitudes de habilitación.**

El artículo décimo tercero de la Resolución 422 de 2019 (ADR), respecto a la *“Validación de la solicitud”* establece: *“Las Unidades Técnicas Territoriales validarán*

*la información para efectos de evaluación y remitirán a la Dirección de Asistencia Técnica (...), las solicitudes de habilitación de las entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria, que cuentan con los requisitos y documentos requeridos para efectos de validación y habilitación, para lo cual contarán con un término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente del radicado de la solicitud. En el evento en que el funcionario encargado de la validación de la información advierta que la misma se encuentra incompleta, cuando se allegue en un formato o en condiciones que impidan su consulta, procederá a informar de tal circunstancia al solicitante y a requerirlo para que complemente, adicione o corrija la información inicialmente aportada, dentro de un término de máximo quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación, prorrogables por quince días (15) hábiles más, cuando el solicitante así requiera y lo justifique. Si al término del plazo concedido para la complementación, adición, o corrección de la solicitud, no se hubiere aportado la información requerida, se entenderá desistida la solicitud de registro y se procederá a su archivo, situación de la cual el solicitante será informado mediante comunicación por parte de la Unidad Técnica Territorial -UTT de la Agencia de Desarrollo Rural ubicada en su jurisdicción, previa comunicación de la Dirección de Asistencia Técnica.”*

Al respecto, en tres (3) solicitudes (13% de la muestra) se observó:

- En dos (2) solicitudes se informó de las observaciones a la empresa solicitante posterior a los quince (15) días hábiles, así:

SOLICITUD DE HABILITACIÓN			FECHA LÍMITE PARA COMUNICAR OBSERVACION	OBSERVACIONES DE LA ADR A LA SOLICITUD		
ENTIDAD	RADICADO	FECHA		RADICADO	FECHA	TIEMPO QUE EXCEDIÓ LA RESPUESTA (Días hábiles)
EPSAGRO Los Comuneros	20193540060801	5-sep-19	26-sep-19	20193540075162	5-nov-19	26
Fundación BIOPROYECTAR	20193540072051	7-oct-19	29-oct-19	20193540073522	30-oct-19	1

- En respuesta a la solicitud de habilitación presentada por la Corporación Caja de Herramientas con el radicado N° 20193630055171 del 16 de agosto, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) emitió respuesta el 02 de septiembre de 2019 solicitando subsanación de información con el radicado N° 20193630048832, la cual fue notificada mediante correo electrónico el mismo día, teniendo como fecha de límite la entidad solicitante el 23 de septiembre de 2019 para allegar la información; no obstante, la comunicación al solicitante del archivo de la solicitud fue emitida el 21 de noviembre de 2019 con radicado N° 20193630085712, es decir, cuarenta (40) días hábiles después de haber expirado el plazo para que la entidad solicitante realizara subsanaciones a la información.

**c. Incumplimiento procedimental en la notificación mediante correo electrónico.**

En seis (6) solicitudes de las veintitrés (23) recibidas (26% de la muestra), se observó:

- **Fundación para el desarrollo del capital social – Kayros.** Revisado el trámite para la habilitación como EPSEA, se observaron correos electrónicos con los cuales el solicitante subsanó información, más no las solicitudes correspondientes que debió realizar la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Al respecto, se indagó con la Unidad Técnica Territorial N° 6 - Manizales que adelantó la validación de la solicitud, a lo que el delegado mediante correo electrónico del 18 de noviembre de 2019 respondió haber realizado las observaciones y/o solicitudes de subsanaciones a la entidad solicitante por vía telefónica, lo que contraviene lo establecido en la actividad 2, numeral 6 del procedimiento *"Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA"* (PR-SPE-001) que indica: *"Si la solicitud no cumple, se envía correo electrónico al solicitante para que complete o aclare la información"*.
- Teniendo en cuenta que, una vez suscrito el oficio de comunicación de resultado de evaluación de la solicitud de habilitación por el Vicepresidente de Integración Productiva, el procedimiento *"Habilitación de las Entidades Prestadoras del*

*Servicio de Extensión Agropecuaria – EPSEA” (PR-SPE-001) en la actividad 8 del numeral 6 establece: “Enviar correo de comunicación a la Entidad solicitante. Se descarga el oficio firmado por el VIP y se adjunta al correo electrónico que se envía a la entidad solicitante” el día 13 de noviembre de 2019 (3:16 p.m.) la Oficina de Control Interno solicitó el soporte de dicho envío a las once (11) entidades habilitadas, encontrando que, para cinco (5) de ellas la notificación electrónica se llevó a cabo con posterioridad a la solicitud realizada por la Oficina de Control Interno, como se detalla a continuación:*

ENTIDAD HABILITADA COMO EPSEA	Nº OFICIO DE HABILITACIÓN	FECHA OFICIO	FECHA ENVÍO CORREO ELECTRÓNICO
Corporación Los Yarumos	20193100068052	18-oct-19	14-nov-19 3:37 p.m.
Empresa de Servicios y Asesorías para Colombia y América Latina - ESEPACOL	20193100068062	18-oct-19	14-nov-19 3:38 p.m.
GPROYECTOS	20193100068072	18-oct-19	14-nov-19 3:41 p.m.
Corporación Acciones Diferentes (CADI)	20193100073382	29-oct-19	14-nov-19 3:43 p.m.
ESIPRESERAGROP S.A.S	20193100073402	29-oct-19	14-nov-19 3:42 p.m.

**Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:**

- Inadecuada gestión para llevar el control de las solicitudes de habilitación de EPSEAS radicadas en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).
- Falta de idoneidad del personal asignado a la verificación y evaluación del cumplimiento de requisitos habilitantes.

**Descripción del (los) Riesgo(s):** Habilitación de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) sin el cumplimiento de requisitos.

**Descripción del (los) Impacto(s):**

- Contratación y asignación de recursos del servicio público de extensión agropecuaria a entidades que no cumplen con los requisitos mínimos para operar como EPSEA.
- Deficiencia en la prestación del servicio de extensión agropecuaria.
- Incumplimiento de los objetivos y metas misionales y sectoriales.
- Pérdida de confiabilidad en la Agencia de Desarrollo Rural (mala imagen institucional).

### **Recomendación(es):**

- Al interior del proceso “Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria” se adopte una lista de chequeo donde se registren las principales actividades que se deben llevar a cabo para atender una solicitud de habilitación, incluyendo los tiempos de respuesta requeridos, con el fin de que se guíe y controle el cumplimiento de cada una de las etapas del proceso.

Adicionalmente, desde la Dirección de Asistencia Técnica adscrita a la Vicepresidencia Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) se monitoree periódicamente el cumplimiento oportuno de las actividades adelantadas por los delegados para atender las solicitudes de habilitación en las Unidades Técnicas Territoriales.

- Teniendo en cuenta que para garantizar la calidad en la prestación del servicio de extensión agropecuaria la ley 1876 de 2017 delegó en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) la responsabilidad de habilitar las entidades competentes para tal fin, se sugiere la conformación de un equipo de apoyo multidisciplinario al interior del proceso, que pueda aportar su experticia en la verificación de los diferentes componentes con el fin de evaluar objetivamente cumplimiento de requisitos habilitantes.

En este punto se recomienda también segregar las responsabilidades de evaluación y aprobación con el fin de que se corrobore el cumplimiento requisitos previa la

habilitación de la EPSEA, de la mano con la implementación de formatos que soporten la verificación de cada uno de los requisitos de habilitación evaluados, que le permitan a quien deba aprobar la evaluación confirmar la información revisada sin incurrir en reprocesos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:**

- Falta de conocimiento integral del personal asignado a la verificación de la totalidad del cumplimiento de requisitos habilitantes.
- Inadecuada gestión para llevar el control de las solicitudes de habilitación de EPSEAS radicadas en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Fortalecer el equipo de apoyo para la habilitación de EPSEAS, con profesionales con perfil (1) profesional técnico, un (1) profesional jurídico y un (1) profesional financiero), para la verificación de los diferentes requisitos habilitantes.	Un (1) Acto administrativo de delegación para fortalecer el equipo de apoyo en DAT.	Preventiva	Vicepresidente de Integración Productiva Líder Dirección Asistencia Técnica	20-dic-19	31-mar-20
Los profesionales de la Dirección de Asistencia Técnica entrenarán a los profesionales designados de las Unidades Técnico Territoriales en el procedimiento para la habilitación de EPSEAS.	Una (1) sesión de entrenamiento por UTT en territorio.	Correctiva	Líder Dirección Asistencia Técnica Gestor T1	01-mar-20	31-dic-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Formalizar y socializar el formato de diligenciamiento de estado de las solicitudes para habilitación de EPSEAS.	Un (1) Formato aprobado en el SIG y socializado con las UTT a partir de acto administrativo generado desde la VIP.	Preventiva	Delegado de la Dirección de Asistencia Técnica por UTT  Líder de la Dirección A.T.	01-dic-19	31-mar-20
Realizar el seguimiento a partir del reporte del formato diligenciado por las UTT semanalmente y generar alertas en caso de ser necesario.	Un (1) correo electrónico semanal de retroalimentación a la UTT.	Preventiva	Delegado de la Dirección de Asistencia Técnica por UTT  Líder de la Dirección A.T.	01-abr-20	31-dic-20

**Concepto de la Oficina de Control Interno:** Aceptado.

La Oficina de Control Interno validó el plan de mejoramiento propuesto por el equipo auditado y considera que es aceptado, por cuanto las acciones propuestas guardaron correspondencia con las principales causas y contribuyen con la mejora de las situaciones identificadas.

### **HALLAZGO N° 3. Debilidades en el acompañamiento a la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.**

#### **Descripción:**

- a. La Oficina de Control Interno, basada en los requerimientos normativos de la Ley 1876 de 2017 “(...) se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (...)” y la Resolución 407 de 2018 emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante, MADR) “(...) se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria”, que describen los elementos mínimos que deben contener los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (en adelante, PDEA), así como otros lineamientos a cumplir durante la etapa de formulación; validó

el acompañamiento realizado por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (en adelante, ADR) a las Secretarías de Agricultura Departamentales, con la información aportada por la Dirección de Asistencia Técnica de la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado), para dar cumplimiento a dichos aspectos, en lo cual identificó debilidades que no fueron observadas dentro de la construcción de los PDEA formulados y aprobados por la Asamblea Departamental, en ocho (8) departamentos: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Casanare, Guainía, Magdalena, Nariño y Tolima, y de las cuales la Entidad en cabeza de los responsables del acompañamiento, no contó con evidencia de su identificación y retroalimentación a los departamentos, así:

**Nota:** En las tablas siguientes se indica como “Cumplido u observado el requisito o requerimiento” con la marca (✓) y en caso de “No cumplido u observado” se marca con (x).

**Ley 1876 de 2017, artículo 29.**

- Los PDEA de Antioquia, Bolívar, Casanare, Guainía, Magdalena, Nariño y Tolima, no contemplaron la totalidad de los once (11) elementos mínimos requeridos para su formulación, faltando los que se detallan a continuación:

ELEMENTO MÍNIMO NO CONTEMPLADO	ANTIOQUIA	BOLÍVAR	CASANARE	GUAINIA	MAGDALENA	NARIÑO
Estrategias y Cronogramas de Ejecución.	✓	✓	✓	x	x	x
Planificación Financiera y Gastos.	x	✓	✓	✓	x	✓
Articulación con Planes y Programas de Prestación de Servicios de Extensión Agropecuaria (Tarifa)	✓	x	x	x	x	✓
Programas y Proyectos para mejorar o mantener el estatus sanitario.	✓	✓	✓	✓	x	✓

- Los PDEA de Antioquia, Boyacá, Casanare, Guainía, Magdalena, Nariño y Tolima no contaron con evidencia de la realización de Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), como espacios de diálogo de las necesidades e iniciativas que fueron propuestas para el “Plan”.
- Los PDEA de Boyacá y Guainía, no contaron con evidencia de la realización de Audiencias Públicas Regionales.
- Los PDEA de Antioquia, Boyacá, Magdalena y Tolima fueron presentados a la Asamblea Departamental entre el 22 y 29 de agosto de 2019, incumpléndose la fecha límite establecida por el MADR (15 de julio de 2019), la cual fue formalmente comunicada a cada Gobernación mediante oficio emitido por el MADR en mayo de 2019.

**Resolución 407 de 2018.** Anexo Lineamientos para la Formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA).

- Los PDEA de los ocho (8) departamentos no dieron respuesta a la totalidad de las dieciséis (16) preguntas que debieron abordar, de acuerdo con lo determinado en el alcance de los “*Lineamientos para la Formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA)*”, faltando responder las siguientes, como se detalla a continuación:
  - *¿Cómo se presta la extensión agropecuaria en el departamento?:* PDEA de Tolima.
  - *¿Cuál es la población objeto del servicio, caracterizada en función de sus condiciones socioeconómicas, culturales y de los aspectos del enfoque de extensión agropecuaria definidos por la ley?:* PDEA de Casanare.
  - *¿Cuál sería el cronograma de actividades resultante del ejercicio de planificación y cómo el seguimiento a los avances de las actividades?:* PDEA de Guainía, Magdalena, Nariño y Tolima.

- *¿De qué manera los indicadores diseñados, permiten establecer una estructura de gradualidad en la prestación del servicio de extensión a partir de la caracterización de los usuarios?:* PDEA de Boyacá, Casanare, Nariño y Tolima.
- *¿Cómo se identifican y presentan los avances alcanzados durante la ejecución del plan, según lo establecido en el cronograma del mismo?:* PDEA de Bolívar, Boyacá, Casanare, Guainía, Magdalena, Nariño y Tolima.
- *¿De qué manera se realiza la planificación financiera y de los gastos asociados a la prestación de servicio de extensión?:* PDEA de Antioquia y Magdalena.
- *¿De qué manera el PDEA y promueve la articulación con programas y proyectos regionales para la generación de capacidades, acceso a mercado, provisión de bienes y desarrollo de servicios e infraestructura sectorial existentes en el territorio?:* PDEA de Casanare.
- *¿De qué manera e PDEA se articula con el plan de acción que adelanta el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para mantener el estatus sanitario y fitosanitario y de inocuidad en producción primaria agropecuaria de los territorios en que se prestará el servicio?:* PDEA de Magdalena.
- Los PDEA de los departamentos de Boyacá, Casanare, Guainía, Magdalena, Nariño y Tolima no indicaron que su formulación era cuatrienal, teniendo en cuenta que en los mismos no se aclaró que, aunque la formulación de los planes era cuatrienal la aplicación del mismo estaría sujeta al período y adopción de cada Gobernador.
- El PDEA del departamento de Magdalena, no evidenció la fase de Preparación dentro de los planes formulados y aprobados. En cuanto al PDEA del departamento de Bolívar, se evidenció el cumplimiento de dicha etapa, mas no se identificó dentro del Plan.

- Los PDEA de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Casanare, Guainía, Nariño y Tolima no contaron con la evidencia de divulgación, en medio físico y/o electrónico.

b. En la verificación del cumplimiento de la Circular 042 de 2019, emitida por la Vicepresidencia de Integración Productiva el 11 de abril de 2019, respecto a la articulación con las Unidades Técnicas Territoriales (UTT), en consideración de lo estipulado en el parágrafo 5° del artículo 29 de la Ley 1876 de 2017: *“la Agencia de Desarrollo Rural, a través de sus Unidades Técnicas Territoriales, adelantará un acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio”*, la Oficina de Control Interno evidenció que seis (6) Unidades Técnicas Territoriales (UTT) no contaron con evidencia de las respuestas y check list solicitados en la circular, y tres (3) de ellas, no evidenciaron la delegación del enlace para el inicio del Plan de Acompañamiento indicado por la Vicepresidencia de Integración Productiva a los PDEA, según se detalla a continuación:

UTT	PDEA	RESPUESTAS Y CHECK LIST	DELEGADOS UTT
N° 2	BOLIVAR	X	✓
N° 7	BOYACÁ	X	X
N° 7	CASANARE	X	X
N° 13	GUAINIA	X	✓
N° 1	MAGDALENA	X	X
N° 8	TOLIMA	X	✓

El PDEA del departamento de Casanare formulado y aprobado por Asamblea Departamental el 24 de abril de 2019, no evidenció el acompañamiento realizado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en la formulación de este, aun cuando según respuesta emitida por el Gobernador de Casanare el 2 de agosto de 2018, aceptaban el acompañamiento establecido por la Ley 1876 de 2017 y acogían los compromisos

a seguir para su formulación. La evidencia aportada por los responsables del proceso auditado dio cuenta del acompañamiento en la fase de implementación, es decir, posterior a la fecha de aprobación departamental.

Las anteriores situaciones contravienen lo dispuesto en:

- **Ley 1876 de 2017.** Artículo 29. “(...) *El PDEA debe incluir como mínimo los siguientes elementos: 1. Líneas productivas priorizadas a atender mediante los servicios de extensión agropecuaria, sus limitantes y requerimientos. 2. Población objeto del servicio caracterizada respecto a sus condiciones socioeconómicas, culturales y productivas. 3. Estrategias y actividades requeridas para dar solución a las problemáticas y/o potenciar los sistemas productivos, el capital social, el capital humano, y la gestión de los recursos naturales, con sus respectivos cronogramas de ejecución. 4. Los objetivos, indicadores y metas en términos de productividad, competitividad y generación de ingresos. 5. La planificación financiera y de gastos asociados a la prestación del servicio. 6. Programas y proyectos regionales para la generación de capacidades, acceso a mercados y provisión de bienes, servicios e infraestructura sectorial, con los cuales deba articularse el servicio de extensión agropecuaria. 7. Las acciones regionales de manejo sostenible de los recursos naturales, de gestión del riesgo agroclimático, y de adaptación al cambio climático a ser integradas al sector a través del servicio público de extensión agropecuaria. 8. Los sistemas territoriales de innovación, alianzas interinstitucionales, redes e iniciativas orientadas a la innovación agropecuaria regional, que deban ser articuladas con el servicio público de extensión agropecuaria. 9. La articulación con los planes y programas de prestación de servicios de extensión o asistencia técnica agropecuaria adelantados con recursos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros. En el caso que el PDEA incluya productores ya beneficiados por la parafiscalidad agropecuaria, en la definición de la tarifa del servicio no se tendrá en cuenta el aporte correspondiente. 10. Programas y proyectos para mejorar y/o mantener el estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad en la producción agropecuaria. 11. Desarrollo y uso de nuevas tecnologías para la información y la comunicación TIC para impulsar,*

*apoyar y/o soportar los distintos procesos de gestión de conocimiento que hacen parte de la extensión agropecuaria. (...)*

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

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

**Parágrafo 6°.** *Se realizarán audiencias públicas regionales para la socialización y la construcción colectiva de los planes departamentales de extensión agropecuaria – PDEA.*

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

- **Decreto 2364 de 2015. (ADR).** Artículo 18. Dirección de Asistencia Técnica. “1. *Proponer los objetivos y metas para la estructuración de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural en el componente de asistencia técnica y acompañamiento integral, de conformidad con lo señalado en la Ley 607 de 2000, en las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y con la política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Reemplazada por la Ley 1876 de 2017).* 2. *Estructurar técnica, financiera, ambiental y legalmente el componente de asistencia técnica y acompañamiento integral, en los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural. (...)*4. *Establecer los criterios y prioridades que deben aplicar las entidades territoriales para la Formulación del componente de asistencia técnica y*

*acompañamiento integral en los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de origen territorial o asociativo. 5. Diseñar manuales, procedimientos y formatos para la estructuración del componente de asistencia técnica y acompañamiento integral. (...)*”

**Artículo 22. Unidades Técnicas Territoriales.** *“1. Ejecutar las actividades de formulación de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y de promoción de la participación y la asociatividad, bajo los lineamientos del Presidente de la Agencia y del Vicepresidente de Integración Productiva. 2. Ejecutar las acciones en el territorio para garantizar la articulación intra e intersectorial requeridas para la ejecución de los proyectos cofinanciados por la Agencia. 3. Asesorar y acompañar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, en la elaboración de los planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial. 4. Ejecutar campañas de difusión y socialización de la oferta de servicios de la Agencia, que garanticen el acceso oportuno a la información en el territorio. 5. Divulgar en el territorio, los manuales, procedimientos y formatos para la formulación y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial por parte de las autoridades regionales.”*

- **Resolución 407 de 2018. (MADR).** Anexo Lineamientos para la Formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). *“(...) La Agencia de Desarrollo Rural a través de sus Unidades Técnicas Territoriales - UTT acompañará a las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces en la formulación de los PDEA, en términos de metodologías y articulación institucional. Para este efecto, el MADR expide los presentes lineamientos con el fin de orientar la formulación de los PDEA y para facilitar el acompañamiento técnico para la formulación y el seguimiento y evaluación de los planes.”* (Subrayado fuera de Texto).

**Alcance del PDEA.** *“Teniendo en cuenta los elementos mínimos mencionados en el artículo 29 de la Ley 1876 de 2017, la formulación del PDEA debe abordar las siguientes preguntas: 1. ¿Cómo se debe prestar la extensión agropecuaria en el*

departamento? 2. ¿Cuál es el alcance del PDEA en términos de líneas productivas priorizadas a atender mediante los servicios de extensión agropecuaria? 3. ¿Cuáles son las principales limitantes y requerimientos para la prestación del servicio? 4. ¿Cuál es la población objeto del servicio, caracterizada en función de sus condiciones socioeconómicas, culturales y de los aspectos del enfoque de extensión agropecuaria definidos por la ley? 5. ¿Qué estrategias y actividades se requieren para dar solución a las problemáticas identificadas y/o potenciar los sistemas productivos, el capital social, el capital humano y la gestión de los recursos naturales? 6. ¿Cuál sería el cronograma de actividades resultante del ejercicio de planificación y cómo hacer el seguimiento a los avances de las actividades? 7. ¿Cuáles serían los objetivos, indicadores y las metas en términos de cada uno de los cinco aspectos del enfoque para la prestación del servicio de extensión? 8. ¿De qué manera los indicadores diseñados, permiten establecer una estructura de gradualidad en la prestación de servicio de extensión a partir de la caracterización de los usuarios? 9. ¿Cómo se identifican y presentan los avances alcanzados durante la ejecución del plan, según lo establecido en el cronograma del mismo? 10. ¿De qué manera se realiza la planificación financiera y de los gastos asociados a la prestación del servicio de extensión? 11. ¿De qué manera el PDEA promueve la articulación con programas y proyectos regionales para la generación de capacidades, acceso a mercado, provisión de bienes y desarrollo de servicios e infraestructura sectorial existentes en el territorio? 12. ¿Cómo el PDEA incorpora i) El manejo sostenible de los recursos naturales, ii) La gestión del riesgo agroclimático, iii) La adaptación al cambio climático en el territorio de acuerdo con su vocación productiva, iv) La normatividad vigente? 13. ¿De qué manera el PDEA se articula con el plan de acción que adelanta el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para mantener el estatus sanitario y fitosanitario y de inocuidad en la producción primaria agropecuaria de los territorios en los que se prestará el servicio? 14. ¿De qué manera el servicio de extensión a ser prestado en los territorios promueve y favorece el diseño y la construcción de los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria (STI) con toda su estructura de alianzas interinstitucionales, redes e iniciativas orientadas a la innovación agropecuaria regional? 15. ¿Cómo el PDEA se

*articula con los planes y programas de prestación de servicios de extensión o asistencia técnica agropecuaria, adelantados con recursos de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros? 16. ¿Cómo el PDEA incorpora el desarrollo y el uso de nuevas tecnologías para la información y la comunicación TIC, para apoyar y soportar los procesos del servicio de extensión agropecuaria? (...).”*

**Tercer Lineamiento. Formulación Cuatrienal del PDEA.** *“Según la Ley 1876 de 2017, el PDEA es cuatrienal, por lo que la formulación debe permitir que se establezca el alcance de los programas y proyectos de extensión en el departamento en un lapso de cuatro (4) años, en los cuales las Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA, prestarán el servicio a partir de lo que el PDEA establezca. Para su aprobación por las asambleas departamentales, los PDEA deben cumplir lo establecido en el párrafo primero transitorio del artículo 29 de la Ley 1876 de 2017, que establece: "un año después de entrar en vigencia la presente Ley, cada gobernación departamental deberá presentar el PDEA ante la Asamblea para su aprobación por el periodo de gobierno que reste en cada Departamental". De acuerdo con lo anterior, se debe considerar la revisión de avances anuales que no solo favorezcan lo señalado, sino que de esta forma permitan que los PDEA como instrumento de planificación atiendan a los aspectos de gradualidad en la prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria según los aspectos del enfoque mencionados en el artículo 25.”*

**Cuarto Lineamiento. Proceso de Formulación del PDEA. Fases: Preparación.** *“Momento previo a la ejecución en el cual los equipos formuladores de las Secretarías de Agricultura Departamentales o quien haga sus veces, con el acompañamiento técnico de la ADR, prevean los tiempos, movimientos y recursos necesarios, así como los mecanismos de coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA para la puesta en marcha del proceso que debe concluir con el PDEA formulado y aprobado por la Asamblea Departamental. En ese proceso se deben establecer: 1.1 ¿Cuáles son las fuentes de información existentes y que tan disponibles se encuentran? 1.2 ¿Qué procedimientos y con qué herramientas se realizará la consulta*

*de fuentes y de identificación de la información disponible? 1.3 ¿Cuáles son los instrumentos de captura y consolidación de información que serán usados en el proceso, y quienes son los responsables de consolidar y ordenar la información? 1.4 ¿Cuáles son los instrumentos que servirán de soporte al trabajo programado en cada una de las sesiones, por ejemplo: dinámicas, mesas de trabajo, matrices de captura de información, tablas de salida, fichas y planillas de votación? 1.5 ¿Cuáles son los requerimientos para adelantar cada una de las sesiones y cómo serán atendidas? 1.6 ¿Cómo se espera documentar el trabajo de la sesión, quien será el encargado de dicha tarea? Como se puede observar, la fase preparatoria debe permitir que los equipos responsables de la formulación de PDEA en los departamentos anticipen, en la medida de lo posible, las diversas contingencias que pueden presentarse en este tipo de trabajo y, sobre todo, tengan una clara planificación del trabajo que sigue, para estructurar un plan operativo del proceso de formulación del PDEA en su departamento.”*

**Quinto Lineamiento. Divulgación del PDEA.** *“Una vez formulado el PDEA y aprobado por la Asamblea Departamental, deberá divulgarse a los actores interesados y que participaron en el proceso de formulación a través de medios electrónicos y/o físicos.”*

- **Circular 042 de 2019. (ADR).** Plan de Acompañamiento Formulación Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria. *“(…) Así mismo y con el objeto de continuar con el proceso de implementación en el marco de la Ley 1876 del 2017 y en cumplimiento de las metas estipuladas en el Plan de Acción 2019, se informa que la Dirección de Asistencia Técnica de la Vicepresidencia de Integración Productiva adelantara el acompañamiento a las Unidades Técnicas Territoriales y sus departamentos de influencia en los procesos que señala la Ley en mención. Lo anterior, en cumplimiento de lo estipulado en Ley 1876 en lo que respecta a realizar acompañamiento técnico y metodológico a las Secretarías de Agricultura Departamentales para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria PDEA, (...). Es importante resaltar que el ROL de las UTT será el de*

*acompañar técnicamente a los territorios en la formulación de los PDEA en cada departamento (...). En coherencia con lo anterior, se ha dispuesto elaborar un Plan de Acompañamiento conjuntamente entre las Unidades Técnicas Territoriales y la Dirección de Asistencia Técnica, el cual se adelantará inicialmente, a partir de sesiones virtuales donde se espera contar con la participación de los departamentos. Ahora bien, con el objeto de establecer el estado de avance de cada territorio en la estructuración de los PDEA, como también conocer si se cuenta con información individualizada de los productores que pueda ser insumo para la caracterización de los mismos, solicitamos el reporte a los delegados de esta dirección según las siguientes preguntas y lista de chequeo, a más tardar para la cuarta semana del mes de abril del presente año.*

*1. Los departamentos de su jurisdicción han iniciado alguna de las etapas de la formulación de los PDEA?: SI \_\_NO\_\_*

*2. Como está conformado el equipo dispuesto por el departamento para la formulación de los PDEA (definir perfiles).*

*3. Definir con que instancias de articulación institucional y aliados (actores) se cuenta actualmente como soporte al proceso de planeación, implementación y seguimiento de la implementación del PDEA. (...)*

*De igual manera, se han designado profesionales como apoyo desde el nivel Central para cada uno de los territorios con el fin de tener una comunicación directa, se solicita designar un profesional de enlace para cada UTT que acompañará los procesos anteriormente señalados.”*

### **Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:**

- Falta de experticia en la operatividad del acompañamiento a los departamentos.
- Falta de homogeneidad en el acompañamiento realizado por la Entidad a cada Departamento.

- Falta de seguimiento a las Unidades Técnicas Territoriales para cumplimiento del Plan de Acompañamiento a los departamentos indicado por la Entidad.

**Descripción del (los) Riesgo(s):** Inexistente o Inadecuado acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio.

**Descripción del (los) Impacto(s):**

- Sanciones por incumplimiento de la normatividad aplicable a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), en materia del acompañamiento a los planes departamentales.
- Deterioro de la imagen institucional ante los actores involucrados.
- Incumplimiento de objetivos y metas para la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, por errores en la formulación de los planes.

**Recomendación(es):**

- Generar lecciones aprendidas a partir de la experiencia obtenida en la formulación de los primeros Planes Departamentales, para aplicar acciones correctivas y por tanto transferir el conocimiento a todos los responsables del cumplimiento del acompañamiento al interior de la Entidad.
- Diseñar formatos de validación del acompañamiento por parte de las Unidades Técnicas Territoriales que contengan los aspectos mínimos que deben contemplar los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, y de seguimiento por parte de la Dirección de Asistencia Técnica, para facilitar la homogeneidad y así asegurar que a la culminación de la formulación de los planes, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) haya observado acerca de posibles incumplimientos a los departamentos en cabeza de las Secretarías de Agricultura.
- Establecer un mayor grado de formalidad a las sesiones de acompañamiento realizadas en los departamentos, elaborando y conservando actas y listados de

asistencia que evidencien la ejecución de las actividades por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), consignando siempre el detalle de las observaciones frente al cumplimiento de la normatividad aplicable.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:**

- Ausencia de un Plan definido para el acompañamiento a los departamentos en la planificación, seguimiento y evaluación del servicio, a través de las Unidades Técnicas Territoriales.
- Falta de experticia en la operatividad del acompañamiento a los departamentos.
- Falta de homogeneidad en el acompañamiento realizado por la Entidad a cada Departamento.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Construir el formato plan/cronograma de actividades para el acompañamiento del PDEA en cada departamento, en el sistema Integrado de Gestión.	Un (1) formato plan/cronograma aprobado y socializado en el sistema Integrado De Gestión.	Preventiva	Vicepresidente de Integración Productiva Líder de la Dirección de Asistencia Técnica Gestor T1	01-dic-19	30-Jun-20
Transferir el conocimiento de las lecciones aprendidas a partir de la experiencia obtenida en la formulación de los Planes Departamentales iniciales, a través del diseño de una metodología participativa, para la Dirección De Asistencia Técnica y Las UTT.	Dos (2) talleres desarrollados de la siguiente manera: un (1) taller en la DAT y un (1) taller con las UTT.	Correctiva	Líder de la Dirección de Asistencia Técnica Gestor T1	01-feb-20	30-abr-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPON SABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Diseñar e implementar instrumentos de validación y seguimiento a las Unidades Técnicas Territoriales, donde se evidencie el cumplimiento de los requisitos mínimos para la formulación del PDEA, establecidos en la Ley 1876 de 2017 y la Resolución 407 de 2018.	Una (1) lista de chequeo de validación con los requisitos mínimos para la formulación del PDEA, establecidos en la Ley 1876 de 2017 y la Resolución 407 de 2018.	Preventiva	Vicepresidente de Integración Productiva  Líder de la Dirección de Asistencia Técnica	01-dic-19	30-Jun-20
	Un (1) formato de revisión al documento borrador del PDEA.	Preventiva	Gestor T1		

**Concepto de la Oficina de Control Interno:** Aceptado.

La Oficina de Control Interno validó el plan de mejoramiento propuesto por el equipo auditado y considera que es aceptado, por cuanto las acciones propuestas guardaron correspondencia con las principales causas y contribuyen con la mejora de las situaciones identificadas.

#### **HALLAZGO N° 4. Incumplimiento en la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias - PQRSD.**

**Descripción:** Como resultado de la verificación realizada por la Oficina de Control Interno al cumplimiento de los términos legales establecidos para la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) relacionadas con solicitudes de información respecto de la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria radicadas en la Entidad, en una muestra revisada de cuarenta (40) PQRSD, se pudo establecer que:

- a. En cinco (5) PQRSD (12,5% de la muestra) no se observó la emisión de la respuesta y su respectiva notificación al peticionario. Al comunicar esta situación a los responsables del proceso auditado de la Dirección de Asistencia Técnica (DAT), ellos indicaron las siguientes razones:

RADICADO DE ENTRADA	FECHA DE RADICADO	RESPUESTA RESPONSABLES PROCESO AUDITADO Y OBSERVACIONES OCI
<b>TIPO: SOLICITUD DE INFORMACIÓN.</b>		
20196100030431	09-may-19	"(...) no se tiene evidencia de la respuesta, pues ésta se emitió desde la Vicepresidencia de Integración Productiva"; no obstante, en el Sistema de Gestión Documental (aplicativo ORFEO) la Oficina de Control Interno observó que esta solicitud fue asignada a la Dirección de Asistencia Técnica el 10-may-19.
<b>TIPO: PETICIÓN</b>		
20196100037451	07-jun-19	"Documento Informativo, no requiere respuesta; sin embargo, se atendió mediante correo electrónico del 11 de junio, (...)"; no obstante, el asunto corresponde a una invitación que refiere la realización de mesas de trabajo para la construcción del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria – PDEA; por lo tanto, se considera una petición.
20196100038141	11-jun-19	"Se reasignó, pero no se tiene soporte de la respuesta."
20196100038131	11-jun-19	"Se da respuesta mediante correo electrónico del día 12 de junio de 2019, con el fin que el MADR sea la entidad encargada de compilar y enviar respuesta", de lo cual se observó soporte; no obstante, no se evidenció comunicado al peticionario informándole del traslado de su solicitud a la Entidad competente para resolverla.
20196100073541	10-oct-19	"Se ha enviado por tercera vez a la Vicepresidencia de Integración Productiva y se ha devuelto a la DAT para cambio y ajuste de forma. (La primera vez, porque se había dejado en el oficio como revisó y aprobó al líder de la Dirección, y nos explican que el solo revisa; la segunda vez porque solicitan cambiar dos palabras; y la tercera aún está en la VIP, pero se indagó y se informó que se había devuelto nuevamente). (...)"

- b. La petición radicada con el N° 20196100051481 del 1 de agosto de 2019, no tuvo una respuesta de fondo, por cuanto en este documento el peticionario se indicó: "(...) *Por lo anteriormente expuesto y frente a la situación coyuntural que en este momento enfrenta nuestro departamento, debido al cierre de la vía Bogotá-Villavicencio, solicitamos priorizar la asignación de recursos en la línea técnica de comercialización y asistencia técnica para los productores de fruta en la subregión del Ariari; (...)*", a la que, según correo electrónico del 15 de noviembre de 2019 los responsables del proceso auditado informaron que se le dio respuesta con el oficio de radicado N° 20193100050012 del 4 de septiembre de 2019; no obstante, al verificar el mencionado documento de respuesta, se observó que la Agencia solicitó abrir un espacio para socializar los cinco (5) cursos complementarios de Extensión

Agropecuaria diseñados por el SENA, mas no se identificó cómo se resolvió la solicitud del peticionario.

**Una situación similar se observó en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-032, hallazgo N° 3, literal c)

- c. Diecinueve (19) PQRSD (47,5% de la muestra) fueron notificadas al peticionario o entidad solicitante extemporáneamente, entre 3 y 39 días hábiles posteriores a la fecha límite, incumplándose el término legal establecido.

**Una situación similar se observó en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-032, hallazgo N° 3, literal a)

Las anteriores situaciones contravienen lo establecido en:

- **Ley 1755 de 2015** "(...) *Derecho Fundamental de Petición (...)*", que en su artículo 1 sustituyó los artículos 13 al 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, respecto a lo siguiente: "(...) **Artículo 13.** *Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.* (Subrayado fuera de texto). *Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.* (...) (Subrayado fuera de texto). **Artículo 14.** *Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado*

*respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. (...) **Artículo 21. Funcionario sin competencia.** Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente. (Subrayado fuera de texto). (...)"*

- **Resolución 0983 de 2017 (ADR)** "(...) se reglamenta el trámite interno del derecho de petición y la manera de atender las quejas, para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR". Artículo Séptimo. "DEL TRÁMITE DE LAS PETICIONES ESCRITAS. (...) En todos los eventos, se debe garantizar en el sistema que para el efecto disponga la entidad, la consulta sobre la trazabilidad del trámite o la gestión que se adelante frente a cada petición (...)"
- **Sentencia de la Corte Constitucional C-951/14**, en el aparte "Núcleo esencial del derecho de petición", el cual establece respecto a:

**El derecho de petición se resuelve con la notificación de la respuesta al peticionario.** "El núcleo esencial de un derecho representa aquellos elementos intangibles que lo identifican y diferencian frente a otro derecho, los cuales no pueden ser intervenidos sin que se afecte la garantía [130]. En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a [131]: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. (...). (iv) Notificación de la decisión: El ciudadano debe

*conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición [146], porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente. La notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011[147]. “Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. De esta manera fue reconocido en la sentencia T-372 de 1995 y reiterado por la sentencia T-477 de 2002, en donde se determinó que el derecho de petición se concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: “(i) el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que esta considere el asunto que se le plantea, y (ii) el de la respuesta, cuyo ámbito trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante”[148]. Se subraya que la administración tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de esta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado [149]”.*

**Derecho del peticionario a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.** “(...) En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a [131]: (...) (iii) Respuesta de fondo: dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la obligación que tienen las autoridades y los particulares de responder de fondo las peticiones de forma clara además de precisa [137]. Tal deber es apenas obvio, pues de nada serviría reconocer a la persona el derecho a presentar peticiones si estas no deben resolverse materialmente [138]. La jurisprudencia de la Corte ha precisado[139] que la respuesta de los derechos de petición debe observar las siguientes condiciones para que sean considerada válida en términos constitucionales: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite

*que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”.*

**Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:**

- Ausencia de controles para la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).
- Inobservancia de las responsabilidades que tiene el servidor público y contratista frente gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).

**Descripción del (los) Riesgo(s):** Incumplimiento de términos legales para atender las PQRSD.

**Descripción del (los) Impacto(s):**

- Insatisfacción del Ciudadano.
- Resolución de acciones de tutela interpuestas por el peticionario para exigir el cumplimiento de sus derechos.
- Investigaciones de carácter disciplinario para los servidores públicos que conlleven a sanciones.

**Recomendación(es):** La Dirección de Asistencia Técnica adscrita a la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) debe analizar la posibilidad de adoptar los siguientes cursos de acción para asegurar el cumplimiento en la atención oportuna de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD):

- Designar un responsable al interior de la dependencia, que, si bien no será el encargado de dar respuesta a las solicitudes, realice seguimiento periódico a la gestión de PQRSD, de acuerdo con lo establecido en el artículo séptimo de la Resolución 0983 de 2017 indica que *"Corresponde al jefe de la dependencia encargada de dar respuesta, designar un servidor público o contratista como el responsable de dar trámite a la solicitud y proyectar la respuesta al derecho de petición para su firma"*.
- Que el designado para hacer seguimiento a las PQRSD, con base en los reportes del Sistema de Gestión Documental (aplicativo ORFEO) o solicitud de información a los responsables del proceso de Gestión Documental, verifique semanal o quincenalmente que se estén tramitando de manera oportuna las solicitudes, y en caso de que encuentre pendientes de contestación, generar la alerta a la persona designada para responder la PQRSD. En este punto es importante recordar que, la solicitud se resuelve una vez se notifica la respuesta al petionario y no con la simple emisión del documento.
- Ante el incumplimiento sistemático por parte de un servidor público o contratista de resolver oportunamente las PQRSD asignada para su gestión, proceder a dar traslado del asunto a la Secretaría General para el inicio del respectivo proceso disciplinario, en el caso de que se trate de un servidor público, o si es contratista, verificar la pertinencia del reporte de incumplimiento de actividades contractuales a que haya lugar.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:** Ausencia de controles para la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPON SABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Delegar un responsable al interior de la dependencia, que realizará seguimiento periódico a la gestión de PQRSD, de acuerdo con lo establecido en el artículo séptimo de la Resolución 0983 de 2017.	Un (1) Acto administrativo para delegar en un servidor, el control del seguimiento a las respuestas de las PQRSD de la Dirección de Asistencia Técnica.	Preventiva	Vicepresidente de Integración Productiva Líder Dirección de Asistencia Técnica Delegado en la Dirección de Asistencia Técnica	01-dic-19	30-jun-20
Realizar la verificación semanal de la gestión del trámite por parte del servidor público designado en la Dirección de Asistencia Técnica, para dar respuesta oportuna a la PQRSD y generar la alerta si no se observa la notificación de la respuesta al peticionario.	Un (1) archivo de control en Excel donde se lleva la trazabilidad en la atención a la PQRSD.	Preventiva	Vicepresidente de Integración Productiva Líder Dirección de Asistencia Técnica Delegado en la Dirección de Asistencia Técnica	01-dic-19	30-jun-20

**Concepto de la Oficina de Control Interno:** Aceptado.

La Oficina de Control Interno validó el plan de mejoramiento propuesto por el equipo auditado y considera que es aceptado, por cuanto las acciones propuestas guardaron correspondencia con las principales causas y contribuyen con la mejora de las situaciones identificadas.

**HALLAZGO N° 5. Incumplimiento de las metas periódicas del Plan de Acción Institucional y falta de evidencias de los avances reportados.**

**Descripción:** En cumplimiento de la condición especial N° 9 establecida en el procedimiento “Formulación, seguimiento y ajustes a plan de acción y plan estratégico institucional” (PR-DER-008), la Oficina de Control Interno realizó seguimiento al Plan de Acción Institucional aprobado para la vigencia 2019, en el marco del desarrollo de esta auditoría, por lo que verificó el registro de información y avances en el aplicativo ISOLUCIÓN con corte al 30 de septiembre de 2019 en la ejecución de tres (3) productos asociados al proceso “Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria”, evidenciando las siguientes situaciones:

- a. **Diferencias en el grado de avance reportado en el aplicativo Isolución para el cumplimiento de las metas del plan de acción.** Al validar el grado de cumplimiento de los tres (3) productos del proceso auditado frente a los soportes cargados en los seguimientos reportados a través del aplicativo ISOLUCIÓN, la Oficina de Control Interno calculó el porcentaje estimado de cumplimiento con base en las evidencias registradas y como resultado de dicha revisión se obtuvo diferencia en el porcentaje asignado en el aplicativo al indicador *"Capacitaciones realizadas en Extensión Agropecuaria"* debido a que las evidencias cargadas, no guardaron relación con el indicador de producto, impactando además el promedio de avance general del proceso reportado frente a las metas establecidas en el Plan de Acción de la vigencia 2019, así:

META	% CUMPLIMIENTO (ISOLUCIÓN a 30-sep-19)	CÁLCULO AVANCE OCI (Según soportes cargados en Isolución con corte 30-sep-19)	OBSERVACIÓN OCI
<b>INDICADOR DE PRODUCTO: Capacitaciones realizadas en Extensión Agropecuaria.</b> Fórmula de cálculo: (Número de capacitaciones realizadas en Extensión Agropecuaria / 64)			
64	50%	0%	En el seguimiento del 30-jun-2019 registraron "Se llevó a cabo los días 10 - 11 y 12 de junio capacitación en Extensión Agropecuaria (...) con los 32 departamentos donde hubo amplia participación por parte de los actores del Subsistema, entre otros SENA - AGROSENA - AGROSAVIA - ADR Territorial y Nacional"; no obstante, no se observaron listados de asistencia a las mencionadas capacitaciones.
<b>INDICADOR DE PRODUCTO: Usuarios atendidos con servicio público de Extensión Agropecuaria.</b> Fórmula de cálculo: (Número de usuarios atendidos con Servicio Público de Extensión Agropecuaria / 20.000)			
20.000	0%	0%	Sin observaciones.
<b>PRODUCTO: Entidades Prestadoras del servicio público de extensión Agropecuaria Habilitadas.</b> Fórmula de cálculo: (Número de EPSEAS Habilitadas / 50)			
50	34%	34%	Sin observaciones.
<b>PORCENTAJE DE AVANCE</b>	<b>28%</b>	<b>11%</b>	-----

El delegado del proceso para atender la auditoría informó en mesa de trabajo realizada el 5 de noviembre de 2019, frente al indicador de producto *"Capacitaciones realizadas en Extensión Agropecuaria"* que *"la Dirección de Asistencia Técnica*

[dependencia responsable del proceso auditado] *procederá a cargar en ISOLUCIÓN los listados asistencia donde se evidencia la participación de los 32 departamentos*".

**Una situación similar se observó en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-032, hallazgo N° 2, literal c.)

- b. Incumplimiento de las metas periódicas establecidas en el Plan de Acción.** Los tres (3) productos del Plan de Acción tenían asociadas trece (13) actividades con metas periódicas distribuidas en algunos meses del año 2019, por lo que la Oficina de Control Interno revisó el cumplimiento de las cinco (5) actividades con fecha de culminación entre enero y septiembre de 2019, encontrando que las siguientes cuatro (4) no contaban con evidencia de su realización:

PRODUCTOS	ACTIVIDADES PLANEADAS	METAS PERIÓDICAS	
		Fecha	Cantidad
Servicio de Educación Informal en Extensión Agropecuaria	Diseñar el plan de capacitación en Extensión Agropecuaria.	Marzo	1
Servicio público de Extensión Agropecuaria	Suscribir convenios para la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.	Junio	6
	Diseñar el Procedimiento Sancionatorio a usuarios.	Junio	1
Servicio de habilitación a las Entidades Prestadoras del servicio público de extensión Agropecuaria EPSEA	Diseñar el Procedimiento Sancionatorio a Entidades Prestadoras del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.	Junio	1

**Una situación similar se observó en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-032, hallazgo N° 2, literal c.)

Frente a esta situación en mesa de trabajo realizada el 5 de noviembre de 2019, el delegado del proceso para atender la auditoría informó respecto a las actividades:

- Diseñar el plan de capacitación en Extensión Agropecuaria: *“La Dirección de Asistencia Técnica trabajó en la formulación de un plan de capacitación de extensión agropecuaria, cuya información fue recopilada en los estudios previos*

*realizados en septiembre de 2019, que antecedieron el contrato N° 549 de 2019 cuyo objeto es “contratar los servicios de capacitación en extensión agropecuaria en los 32 departamentos más el distrito capital para el fortalecimiento de los actores del subsistema de extensión agropecuaria. (...): los soportes del plan serán registrados en ISOLUCIÓN (Estudios previos y contenido del diplomado en extensión agropecuaria)”*

- Suscribir convenios para la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria: *“Efectivamente con corte a 30 de septiembre no se contaba con convenios; no obstante, en el mes de octubre se suscribieron los Contratos N° 577, 578, 582, 584 y 585 de 2019, para prestar el Servicio Público de Extensión Agropecuaria en los departamentos de: Bolívar, Guainía, Magdalena, Nariño y Casanare.”*
- Diseñar el Procedimiento Sancionatorio a usuarios y a Entidades Prestadoras del Servicio Público de Extensión Agropecuaria: *“El documento ya fue diseñado; no obstante, no se ha documentado formalmente en el Sistema Integrado de Gestión (SIG). (...) se hará el respectivo cargue de información que evidencie su realización.”*

Las situaciones antes mencionadas contravienen lo establecido en:

- Numeral 3 del artículo 2.2.22.3.3. del Decreto 1083 de 2015 (modificado por artículo 1 del Decreto 1499 de 2017), por cuanto que, dentro de los objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, está: *“Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua.”*
- Actividad 11 del numeral 6 del procedimiento *“Formulación, Seguimiento y Ajustes y Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional”* (PR-DER-008) que establece: *“(…) reportar los avances y cargar las evidencias que correspondan en la herramienta dispuesta para tal fin”* (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, teniendo en cuenta que a 30 de septiembre de 2019 habían transcurrido 9 meses de la vigencia 2019 (75% del año) y el porcentaje de avance del Plan de Acción era inferior al 50%, la Oficina de Control Interno al mismo corte verificó la ejecución del presupuesto asignado al proceso auditado mediante el rubro “C-1708-1100-4 Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria Nacional”, encontrando que, si bien se habían generado Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) por el 97% del presupuesto, los Registros o compromisos Presupuestales (RP) alcanzaban el 12% de la apropiación y las Obligaciones Presupuestales (OP) el 4%, tal como se detalla a continuación:

APROPIACIÓN VIGENTE	CDP		RP(*)		OP(**)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
\$19.508.324.302	\$18.953.215.353	97%	\$2.291.482.385	12%	\$765.783.435	4%

(\*) **Registro o compromiso Presupuestal (RP):** Obligaciones adquiridas con cargo a una apropiación presupuestal, a través de un contrato, orden de compra, orden de prestación de servicio, convenio o cualquier otro acto administrativo legalmente constituido; dichos compromisos deben adquirirse entre el 1° de enero y 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los saldos no comprometidos expiran sin excepción alguna.

(\*\*) **Obligación Presupuestal (OP):** Monto adeudado por la entidad como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento total o parcial de los compromisos adquiridos, equivalente al valor de los bienes recibidos y/o servicios prestados.

Llama la atención, que al 30 de septiembre de 2019 falta por comprometer el 88% del presupuesto disponible, es decir, \$16.661.732.968 del CDP; además, de la apropiación vigente también falta por comprometer el 3%, es decir, \$555.108.949, situaciones que podrían generar caducidad de los recursos y la imposibilidad de asumir compromisos con cargo a las apropiaciones, de acuerdo con lo establecido en el principio de “ANUALIDAD” determinado en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), que indica: “El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.

### Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:

- Deficiencias en la planeación y/o establecimiento de indicadores y objetivos del proceso, y sobredimensionamiento de las actividades que se pueden ejecutar.
- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.

**Descripción del (los) Riesgo(s):** Inobservancia del Plan de Acción Institucional.

**Descripción del (los) Impacto(s):**

- Incumplimiento de las metas, productos e indicadores establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad.
- Reportes de información o rendiciones de cuentas sobre el proceso de Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria con posibles errores, omisiones o inexactitudes.
- Sobre-estimación del estado real del proceso Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, sus avances y necesidades.
- Incumplimiento del principio de anualidad presupuestal y por consiguiente, que los saldos de apropiación no afectados por compromisos prescriban a 31 de diciembre de 2019.

**Recomendación(es):** La Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) debe analizar la posibilidad de adoptar los siguientes cursos de acción para asegurar el cumplimiento del Plan de Acción Institucional, cuyo responsable directo es la Dirección de Asistencia Técnica, adscrita a dicha Vicepresidencia:

- Fortalecer las capacidades del personal asignado sobre cómo deben construirse los indicadores de cumplimiento/seguimiento de los productos contenidos en los Planes de Acción Institucional. En este punto, es importante que se aborden temas como: validez, suficiencia y competencia de la evidencia a suministrar, fuentes de origen de

los datos utilizados para el cálculo de los indicadores, frecuencia de reporte y señales de alerta frente a posibles rezagos para cumplir las metas, entre otros que se consideren relevantes.

- Establecer esquemas de monitoreo supeditados a la frecuencia de cumplimiento de los indicadores, es decir, conforme a un cronograma previamente establecido. Para el efecto, se pueden parametrizar alertas de Outlook, o diseñar un tablero de control que se pueda actualizar con base al resultado de reuniones semanales (o con la periodicidad que se determine al interior de la dependencia), que permitan corroborar los avances (cualitativos, cuantitativos y de ejecución presupuestal) y acciones pendientes, con el fin de tomar los correctivos del caso que permitan ajustar y/o solicitar una oportuna modificación de los términos de cálculo de los indicadores y de los recursos asignados.
- Se insta a la Dirección de Asistencia Técnica a establecer con todos los miembros del equipo de trabajo los objetivos que se proponen cubrir durante la vigencia, analizando y documentando su congruencia para aprobación final. Sin este filtro, no deberían elevarse para autorización los planes de acción derivados, pues ello evitaría incurrir en imprecisiones y en subejecuciones del presupuesto asignado y apropiado, para lo cual se hace necesario identificar e incluir en cada indicador la evidencia que respaldará los avances, de tal manera que exista uniformidad de criterios y se garantice el cargue asociado y pertinente en las circunstancias. Adicionalmente, se recomienda cuando menos realizar las siguientes validaciones de registro y control:
  - Que los períodos de reporte en la evidencia correspondan a los del periodo objeto de reporte.
  - Que al corte de cada período sea entregada exactamente la cantidad de evidencia propuesta y exactamente en los términos estipulados, evitando interpretaciones del indicador, de allí la importancia en su diseño.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

### Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.
- Deficiencias en la planeación y/o establecimiento de indicadores y objetivos del proceso, y sobredimensionamiento de las actividades que se pueden ejecutar.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Conformar un equipo al interior de la Dirección de Asistencia Técnica para el análisis y consolidación de la información a reportar en el aplicativo ISOLUCION.	Emitir un (1) acto administrativo desde la VIP, para delegar las responsabilidades al equipo conformado frente al plan de acción institucional.	Preventiva	Vicepresidente de Integración Productiva  Líder de la Dirección de Asistencia Técnica	01-dic-19	30-ene-20
Establecer con todos los miembros del equipo de trabajo los objetivos, productos, indicadores, actividades y metas que se proponen cubrir durante la vigencia en el plan de acción, analizando y documentando su coherencia para el registro de la información y de los avances reportados para aprobación final por la oficina de planeación.	Una (1) reunión de concertación de objetivos con el equipo de la DAT y la asesoría de la oficina de planeación.	Preventiva	Líder de la Dirección de Asistencia Técnica  Equipo Dirección Asistencia Técnica conformado	01-ene-20	29-feb-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPON SABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Diseñar un tablero de control que permita corroborar los avances (cualitativos, cuantitativos y de ejecución presupuestal) y acciones pendientes, con el fin de tomar los correctivos del caso que permitan ajustar y/o solicitar una oportuna modificación de los términos de cálculo de los indicadores y de los recursos asignados.	Un (1) tablero de control diseñado e implementado para la DAT	Preventiva	Líder de la Dirección de Asistencia Técnica	01-dic-19	29-feb-20
	Una (1) reunión mensual el 25 de cada mes para la revisión de la evidencia de los reportes generados en el tablero de control.		Equipo Dirección Asistencia Técnica conformado		

**Concepto de la Oficina de Control Interno:** Aceptado.

La Oficina de Control Interno validó el plan de mejoramiento propuesto por el equipo auditado y considera que es aceptado, por cuanto las acciones propuestas guardaron correspondencia con las principales causas y contribuyen con la mejora de las situaciones identificadas.

**HALLAZGO N° 6. Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad (DE-SIG-002).**

**Descripción:** De acuerdo con el numeral 7 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -versión 2, adoptada por la Entidad en noviembre de 2018, la Primera Línea de Defensa, es decir, los Gerentes Públicos y Líderes de Procesos en cumplimiento de su responsabilidad y compromiso frente al riesgo *“Desarrolla e implementa procesos de control y gestión de riesgos a través de su identificación, análisis, valoración, monitoreo y acciones de mejora. (...); como también monitorea y revisa (...) el cumplimiento de los objetivos institucionales y de procesos a través de una adecuada gestión de riesgos, incluyendo los riesgos de corrupción”*; no obstante lo anterior, al 31 de octubre de 2019 los responsables del proceso auditado *“Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria”* no habían realizado la identificación de riesgos de

gestión y de corrupción del proceso, por consiguiente, no habían llevado a cabo la administración de los riesgos inherentes a las actividades del proceso, teniendo en cuenta que el numeral 4 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) conceptúa el riesgo inherente como *“aquel al que se enfrenta una entidad en ausencia de acciones de la Dirección para modificar su probabilidad o impacto”*, y en el numeral 9 establece que: *“En cada vigencia se debe revisar y analizar el contexto externo e interno de la Agencia con el fin de actualizar nuevos factores que conduzcan a identificar nuevos riesgos”*.

**Situaciones similares habían sido observadas en la auditoría anterior** (Informe OCI-2018-032, hallazgo N° 4, literal f) -Auditoría interna al proceso “Prestación y Apoyo al Servicio Público de Asistencia Técnica”, cuando se advirtió de la inactivación o cierre de los riesgos que tenían identificados para el mencionado proceso el 17 de julio de 2018.

**Nota:** En sesión del Comité Institucional de Gestión y Desempeño celebrada el 21 de enero de 2019 y como consta en el Acta N° 001 de 2019, se aprobó la modificación del nombre del proceso "Prestación y Apoyo al Servicio Público de Asistencia Técnica" al de "Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria" con fundamento en la expedición de la Ley 1876 de 2017 que creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, y que derogó la Ley 607 de 2000 que reglamentaba la Asistencia Técnica directa rural.

**Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:**

- Desconocimiento de los lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) y en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas -Versión 4, por parte de los responsables del proceso auditado.
- Deficiente acompañamiento y asesoría a los responsables del proceso, en materia de gestión de riesgos y manejo de las herramientas implementadas por la Oficina de Planeación para tal fin.

**Descripción del (los) Riesgo(s):** Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

**Descripción del (los) Impacto(s):** Incumplimiento de las metas, productos e indicadores del proceso establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad, debido a la falta de controles que mitiguen los riesgos que pudiera tener el proceso.

**Recomendación(es):** Los responsables del proceso “Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria” deben coordinar mesas de trabajo con la Oficina de Planeación, con el fin de concluir y documentar la identificación de riesgos y definición de controles que le permitan gestionar los eventos o situaciones que puedan entorpecer el normal desarrollo de los objetivos del proceso, además de dar cumplimiento a los lineamientos normativos contenidos, tanto en la *“Política de Administración del Riesgo”* de la Entidad (DE-SIG-002) -Versión2, como en la *“Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas”* –Versión 4, dejando constancia en acta de cada uno de los aspectos trabajados en dichas reuniones.

En caso de ser necesario, revisar la posibilidad de elevar solicitud de acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, como entidad que tiene la función de *“Asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre (...) el funcionamiento de la administración pública”*.

Respecto a los controles que se incorporen para gestionar los riesgos identificados, los responsables del proceso auditado deben tener en cuenta que:

- Si el resultado obtenido de la calificación del diseño de los controles o su promedio es menor al 96%, se deben establecer planes de acción para fortalecer los controles, de tal manera que, se cuente con controles bien diseñados (Numeral 13.1 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2).

- Para que los controles permitan la disminución de cuadrantes en probabilidad y/o impacto, éstos deben contar con la evidencia de su ejecución, de lo contrario, no serán útiles para mitigar el riesgo, por cuanto esta evidencia facilita evaluar si el control fue ejecutado de acuerdo con los parámetros establecidos y descritos en su diseño.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:** Vacíos metodológicos en la aplicación de los lineamientos contenidos en la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) y en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas -Versión 4, por parte de los responsables del proceso auditado.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
<p>Coordinar mesas de trabajo con la Oficina de Planeación, con el fin de concluir y documentar la identificación de riesgos y definición de controles que le permitan gestionar los eventos o situaciones que puedan entorpecer el normal desarrollo de los objetivos del proceso, además de dar cumplimiento a los lineamientos normativos contenidos, tanto en la <i>“Política de Administración del Riesgo”</i> de la Entidad (DE-SIG-002) -Versión2, como en la <i>“Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas”</i> – Versión 4, dejando constancia en acta de cada uno de los aspectos trabajados en dichas reuniones.</p>	<p>Una (1) mesa de trabajo como mínimo para la construcción de los riesgos y controles del proceso de fortalecimiento a la prestación del servicio de extensión agropecuaria.</p>	Preventiva	<p>Líder de la Dirección de Asistencia Técnica  Equipo Dirección de Asistencia Técnica conformado.</p>	01-dic-19	30-Jun-20
<p>Consolidar un equipo conformado al interior de la Dirección de Asistencia Técnica para el asesoramiento, planeación, verificación, seguimiento y reporte frente al Sistema Integrado de Gestión SIG.</p>	<p>Emitir un (1) acto administrativo desde la VIP, para delegar las responsabilidades propias del equipo propuesto.</p>	Preventiva	<p>Vicepresidente de Integración Productiva  Líder de la Dirección de Asistencia Técnica</p>	01-dic-19	30-Jun-20

## Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado.

La Oficina de Control Interno validó el plan de mejoramiento propuesto por el equipo auditado y considera que es aceptado, por cuanto las acciones propuestas guardaron correspondencia con las principales causas y contribuyen con la mejora de las situaciones identificadas.

## RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Actividades propias del proceso sin caracterización ni lineamientos procedimentales documentados.	No	Abierto
2	Inconsistencias y deficiencias en la habilitación de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA.	No	Abierto
3	Debilidades en el acompañamiento a la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.	No	Abierto
4	Incumplimiento en la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias – PQRSD.	No	Abierto
5	Incumplimiento de las metas periódicas del Plan de Acción Institucional y falta de evidencias de los avances reportados.	No	Abierto
6	Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad (DE-SIG-002).	No	Abierto

## Notas:

- La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.

- La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por la Dirección de Asistencia Técnica de la Vicepresidencia de Integración Productiva, a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.
- Es necesario precisar que las “*Recomendaciones*” propuestas en ningún caso son de obligatoria ejecución por parte de la Entidad, más se incentiva su consideración para los planes de mejoramiento a que haya lugar.
- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

Bogotá D.C., 11 de diciembre de 2019.

**HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA**

Jefe Oficina de Control Interno

**Elaboró:** *Yeny Diarira Herreño Ariza, Contratista*

**Revisó:** *Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor.*