

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

Oficina de Control Interno

Nº INFORME: OCI-2019-028

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna al Proceso “Implementación de Proyectos Integrales”.

DESTINATARIOS:¹

- 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).
- Carolina Chinchilla Torres, Secretaria General.
- Patricia María Assís Doria, Gestor T1, encargada del empleo Jefe de Oficina de Planeación.
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual, encargado del empleo Vicepresidente de Integración Productiva.
- Javier Enrique Cely Amézquita, Gestor T1, encargado del empleo Vicepresidente de Proyectos.

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

AUDITOR (ES): Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.

Maicol Stiven Zipamocha Murcia, Técnico Asistencial.

Luis Miguel Cuadros Alfonso, Contratista.

¹ Decreto 1083 de 2015 Artículo 2.2.21.4.7, Parágrafo 1º (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 "Implementación de Proyectos Integrales".

ALCANCE: El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos propios del proceso auditado, incluyendo lo relacionado con:

- Modelo de operación y ejecución de los proyectos de desarrollo agropecuario y rural.
- Esquemas de trabajo para la supervisión y apoyo a la implementación de los proyectos.
- Identificación de los proyectos cofinanciados para la coordinación y supervisión técnica.
- Coordinación y supervisión técnica a la implementación de los proyectos.
- Entrega y cierre de los proyectos.
- Evaluación de los resultados obtenidos frente a los indicadores establecidos.
- Análisis de debilidades del proceso y elaboración de plan(es) de mejoramiento.

Período Auditado: Julio de 2018 a Junio 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 o materialidad, deban ser revelados.

LIMITACIÓN EN EL ALCANCE: En virtud de que el modelo para la operación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) de la muestra seleccionada para esta auditoría, se desarrolló a través de Convenios de Cooperación Internacional con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

(UNODC), se presentaron dificultades para acceder a la documentación relacionada con los procesos de contratación de bienes y/o servicios, toda vez que, esta información estaba bajo la custodia de los Cooperantes FAO y UNODC, por lo que, no le fue posible a la Oficina de Control Interno conceptuar sobre el cumplimiento de los requisitos de selección e idoneidad de los proveedores y/o contratistas que intervinieron en la implementación de los PIDAR evaluados.

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

- Decreto 2364 de 2015 *"(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)".*
- Acuerdo 007 de 2016 (ADR) *"(...) desarrollan las funciones establecidas en los numerales 4, 5, 6, 7, y 8 del artículo 9 del Decreto 2364 de 2015"*
- Acuerdo 007 de 2017 (ADR) *"(...) adiciona el Capítulo VI al Acuerdo N° 007 de 2016, (...)".*
- Circular 070 del 18 de abril de 2018 *"Lineamientos de seguimiento a la ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial". (Informe Técnico Mensual).*
- Circular 071 del 18 de abril de 2018 *"Solicitud de Cronograma de visitas".*
- Circular 126 del 21 de agosto de 2018 *"Aspectos Importantes Implementación de Proyectos".*
- Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial y la adjudicación de los recursos que los cofinancian.
- Plan de Acción Institucional.

- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión (*CP-IMP-001, PR-IMP-001, Mapa de Riesgos, Política de Administración de Riesgos, etc.*)
- 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. Debilidades en aprobaciones documentadas en actas de Comité Técnico de Gestión por deficiencias en la presentación y contenido de las mismas; además, realización de sesiones de Comité sin el cumplimiento de requisitos respecto a sus integrantes, y limitación en el acceso a la información de procesos contractuales de los PIDAR.
2. Inconsistencias e incumplimiento de requisitos para la recepción y entrega de bienes a los beneficiarios de los PIDAR, respecto a: falta de participación de la Agencia en la verificación de los bienes, deficiencias en la calidad de los insumos/bienes y su oportunidad en la entrega, falta de evidencias de visitas de seguimiento, ausencia de definición de condiciones de entrega de los bienes en los Comités Técnicos de Gestión, omisión del detalle de los bienes, inclusión de beneficiarios no delegados/autorizados, inconsistencias en datos de beneficiarios, entrega de bienes sin el cumplimiento de las condiciones para su uso e inexistencia de actas de entrega.
3. Debilidades en la metodología de medición de avances en la implementación de los PIDAR e incumplimiento de los cronogramas de actividades aprobados por el Comité Técnico de Gestión.

4. Incumplimiento de las actividades establecidas para la implementación y seguimiento de los PIDAR, en lo referente a: acta de notificación personal del acto administrativo de cofinanciación del PIDAR, visita de reconocimiento, actividad de socialización del proyecto y seguimiento a su implementación.
5. Deficiencias en la asignación de productos e indicadores en el Plan de Acción Institucional, toda vez que, en la matriz del plan 2019, el proceso “Implementación de Proyectos Integrales” no tenía asignados productos, indicadores, metas y actividades; además, de inconsistencias en el cálculo y niveles de cumplimiento de las metas periódicas que se indicó estaban asociadas al proceso auditado.
6. Deficiencias en la gestión de riesgos del proceso (identificación, medición y control), debido a que, los controles asociados no cumplieron los criterios de evaluación de periodicidad y manejo de las desviaciones, el riesgo residual se valoró en forma errada, desplazamiento inadecuado en los cuadrantes de probabilidad e impacto e inexistencia de un plan de acción con actividades de seguimiento, responsable(s) y plazos.

RIESGOS CUBIERTOS:

Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión del proceso

De acuerdo con información suministrada por la Oficina de Planeación mediante correo electrónico del 22 de julio de 2019, en el cual indicó que: “(...) *el mapa de riesgos que se encuentra aprobado es el de corrupción (...), los nuevos mapas actualizados se encuentran en revisión y aprobación del Vicepresidente de Integración Productiva, (...)*”; en esta auditoría, la Oficina de Control Interno validó el cumplimiento de las Acciones para Abordar los Riesgos (AAR) identificados en la vigencia 2018 y el mapa de riesgos de corrupción aprobado en enero de 2019.

Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción del proceso

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados.	Si

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Deficiencias y/o incumplimiento del Modelo de Operación y ejecución de los PIDAR (Planeación para la implementación).	Si
Desviación y/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.	Si
Sustitución y/o Inclusión injustificada de beneficiarios dentro de los PIDAR.	Si
Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación, o autorizados por una instancia sin facultad para ello.	Si
Deficiencias, debilidades o inadecuada supervisión técnica a la implementación de los PIDAR.	Si
Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	Si
Inobservancia del Plan de Acción Institucional y/o deficiencias en la asignación de los productos y actividades al proceso.	Si

FORTALEZAS: El proceso *“Implementación de Proyectos Integrales”* se encuentra catalogado como un proceso misional de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), aprobado el 14 de agosto de 2017 y adoptado en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad con el objetivo de *“Realizar la coordinación y supervisión técnica de la implementación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, para mejorar la productividad y competitividad de los productores rurales”*.

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

- **Aplicativo Gestión de Proyectos.** La Oficina de Control Interno observó que se cuenta con una herramienta web denominada “Gestión de Proyectos”, la cual contiene la información de los proyectos que han sido cofinanciados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y que apalanca el reporte de los avances de implementación de los PIDAR, generando además un repositorio digital de la documentación derivada de dicha implementación.
- **Aprobación de Planes de Inversión y Cronograma.** Producto de la verificación de actas de los Comités Técnicos de Gestión o Locales, que se derivaron del seguimiento a los proyectos objeto de evaluación dentro de la presente auditoría, se observó que en estos Comités se llevó a cabo la verificación y aprobación de sendos cronogramas de trabajo y planes de inversión de los PIDAR, marcando así el inicio del proceso de implementación de los mismos.
- **Evaluación de las propuestas presentadas para el proceso de selección de proveedores.** En las actas de los Comités Técnicos de Gestión o Locales revisadas se observó la trazabilidad respecto a la evaluación de las propuestas presentadas para los distintos procesos de selección de proveedores de los proyectos objeto de verificación y los proponentes escogidos, logrando de esta manera el cumplimiento de las funciones del órgano y garantizando el conocimiento y transparencia del proceso de elección de los mismos.

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 "*Implementación de Proyectos Integrales*" cuyo período evaluado fue agosto de 2017 a junio de 2018.

En esa auditoría se identificaron ocho (8) hallazgos que fueron comunicados a través del informe OCI-2018-026 emitido el 25 de septiembre de 2018, de los cuales, los responsables del proceso auditado aceptaron cuatro (4), tres (3) fueron aceptados parcialmente y uno (1) no fue aceptado, así:

N°	TITULO DEL HALLAZGO (Informe OCI-2018-026)	RESPUESTA
1	Incumplimiento de los lineamientos procedimentales establecidos para la implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.	Aceptado Parcialmente
2	Inconsistencias en la adquisición y entrega de los bienes a los beneficiarios del proyecto.	Aceptado
3	Ausencia de un modelo de operación y ejecución de los Proyectos Integrales en la vigencia 2018.	Aceptado
4	Proyectos Integrales implementados sin la formulación y adopción de un Plan Operativo de Actividades – POA.	Aceptado
5	Falta de informes de seguimiento a la implementación de los proyectos o deficiencias en su contenido.	Aceptado
6	Inconsistencias en el cumplimiento de los lineamientos establecidos para la selección de los beneficiarios.	No Aceptado
7	Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad y de las Acciones de Mejoramiento.	Aceptado Parcialmente
8	Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (vigencia 2018).	Aceptado Parcialmente

Para los siete (7) hallazgos aceptados o aceptados parcialmente, los responsables del proceso auditado propusieron un total de diecisiete (17) acciones de mejoramiento con fecha inicial de ejecución el 7 de septiembre de 2018 y fecha final de cumplimiento el 31 de diciembre de 2018, por lo que, el 14 de diciembre de 2018 la Oficina de Control Interno realizó seguimiento al cumplimiento de doce (12) acciones que tenían fecha final el 30 de noviembre de 2018.

Además, a través de correos electrónicos del 18 y 29 de julio de 2019, la Oficina de Control Interno solicitó a los responsables del proceso auditado la evidencia que corroborara la ejecución de los planes de acción propuestos, teniendo en cuenta que todas las acciones debieron cumplirse al 31 de diciembre de 2018, a lo que el 12 de agosto de 2019 mediante correo electrónico, manifestaron que: "(...), *tan solo se logró recopilar información de las UTT 1, 2, 3, 5, 6 y 8, quedando pendientes por remisión de información las (...) 4 y 11, 9 y 10 (...).* En las demás que no se mencionan, no se llevó a cabo acción alguna -7, 12 y 13"; no obstante, la Oficina de Control Interno inspeccionó y

analizó 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 obtuvo los siguientes resultados:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ESTADO ACCIÓN
HALLAZGO N° 1			
Realizar capacitaciones en las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) para profundizar y aclarar el procedimiento de implementación.	7-sep-18	31-dic-18	Abierta Vencida
Fortalecimiento en Gestión Documental para el manejo adecuado de los expedientes del proyecto.	7-sep-18	31-dic-18	Abierta Vencida
Retroalimentación periódica sobre el estado de los proyectos con las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) con sus soportes documentales.	7-sep-18	31-dic-18	Abierta Vencida
HALLAZGO N° 2			
Capacitación en el procedimiento de implementación de proyectos integrales.	6-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
Retroalimentación del seguimiento y control a compromisos desde la Vicepresidencia de Integración Productiva mediante correos, en la herramienta de gestión de proyecto y/o memorando, subsanando lo evidenciado en los proyectos relacionados en el presente hallazgo.	7-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
Mesas de trabajo donde se evidencie el fortalecimiento del procedimiento de Implementación desde la Unidad Técnica Territorial.	7-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
HALLAZGO N° 3			
Presentar propuesta de modelo de ejecución ADR.	10-sep-18	31-dic-18	Abierta Vencida
HALLAZGO N° 4			
Capacitación a las Unidades Técnicas Territoriales	28-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
Mesas de trabajo en el territorio, verificando los formatos usados.	28-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
Con ayuda de la Oficina de Planeación, realizar una presentación de uso del sistema ISOLUCIÓN resaltando la importancia de adoptar un Sistema Integrado de Gestión – SIG.	28-sep-18	30-nov-18	Cerrada

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ESTADO ACCIÓN
HALLAZGO N° 5			
Capacitación a las Unidades técnica Técnicas Territoriales	28-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
Mesas de trabajo en el territorio, verificando los usos de formatos.	28-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
Retroalimentación del seguimiento y control a compromisos desde la Vicepresidencia de Integración Productiva mediante correos, en la herramienta de gestión de proyecto y/o memorando, subsanando lo evidenciado en los proyectos relacionados en el presente hallazgo	28-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
HALLAZGO N° 7			
Capacitación en los lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo de la Entidad.	28-sep-18	30-nov-18	Cerrada
Capacitación en el uso de la herramienta ISOLUCION. Mesas técnicas de acompañamiento, asesoría o seguimiento en el cargue o diligenciamiento de la información en ISOLUCION y ajuste de las inconsistencias identificadas.	28-sep-18	30-nov-18	Cerrada
Mesas de trabajo desde la Vicepresidencia de Integración Productiva con el fin de definir los roles y coordinación de tareas para los reportes requeridos en el aplicativo	28-sep-18	30-nov-18	Abierta Vencida
HALLAZGO N° 8			
Mesa de trabajo para: 1) Coordinación y ajuste del plan de acción vigencia 2018 con la Vicepresidencia de Integración Productiva, y 2) Ajuste de los procedimientos para la inclusión de las redes de operadores locales en la Agencia de Desarrollo Rural.	10-sep-18	31-dic-18	Abierta Vencida

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno concluyó que los hallazgos identificados en la vigencia 2018 continúan abiertos, toda vez que las acciones o planes de mejoramiento propuestos no fueron ejecutados íntegramente, por lo que se infiere que los factores de riesgo asociados a los hallazgos siguen existiendo, en consecuencia, la probabilidad de materialización de los mismos.

HALLAZGOS:

HALLAZGO N° 1. Debilidades en aprobaciones documentadas en actas de Comité Técnico de Gestión y limitación en el acceso a la información de procesos contractuales de los PIDAR.

Descripción: Con el fin de inspeccionar y verificar la implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) cofinanciados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de seis (6) PIDAR asignados a las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) descritas a continuación, a las cuales realizó visita de campo en la semana del 12 al 16 de agosto de 2019:

N° RESOLUCIÓN COFINANCIACIÓN PIDAR	VALOR COFINANCIACIÓN ADR	BENEFICARIO(S) / MUNICIPIO(S)
UTT 10 con sede en PASTO		
1255 del 13-jul-2017	\$190.833.000	Asociación Agropecuaria de Productos Alternativos del Cuembi (AGROPAL) <i>Municipio: Puerto Asís (Putumayo)</i>
1256 del 13-jul-2017	\$181.473.000	Asociación de Mujeres Cabeza de Familia del Corregimiento la Carmelita (AMCAR) <i>Municipio: Puerto Asís (Putumayo)</i>
0403 del 7-jun-2018	\$1.500.000.000	Asociación Regional para el Desarrollo Social <i>Municipio: Santiago (Putumayo)</i>
UTT 12 con sede en VILLAVICENCIO		
1250 del 12-jul- 2017	\$500.000.000	Asociación de Caficultores de La Macarena y Sumapaz. <i>Municipio: Mesetas (Meta)</i>
0122 del 21-feb-2018	\$199.970.000	Asociación de Productores de Cítricos de Uribe Meta (ASPROCUM) <i>Municipio: Uribe (Meta)</i>
0270 del 16-abr-2018	\$1.476.660.080	Nueve (9) Asociaciones ubicadas en los Municipios de Acacias, Restrepo, Guamal, Cabuyaro, Puerto López, Vista Hermosa, El Dorado, El Castillo del departamento del Meta

En las visitas de campo, la Oficina de Control Interno corroboró el cumplimiento de los requisitos para la conformación de los Comités Técnicos de Gestión y para sesionar, así como la documentación en Actas de los temas tratados en dichas sesiones, cuyos tópicos relevantes que se consideraron para revisar, fueron:

- Delegación de los integrantes y quorum mínimo para sesionar.

- Aprobación de Cronogramas de Actividades o de los Planes Operativos de Actividades (POA) de los PIDAR.
- Aprobación de los Planes de Inversión y/o Adquisición.
- Aprobaciones de los ajustes/modificaciones a los Planes de Inversión y/o Adquisición.
- Aprobación de esquemas de contratación y sus requisitos.

Frente a estos aspectos, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

a. **Deficiencias en la presentación y contenido de las actas.** En las actas del Comité Técnico de Gestión del proyecto con Resolución 0122 de 2018, se observó:

- **Variación de cantidades a adquirir y valores unitarios aprobados.** En el numeral 2 “*Presentación y Aprobación Plan de Adquisiciones (...)*” del acta del Comité Técnico de Gestión o Local (CTL 001) llevado a cabo el 6 de junio de 2018 se aprobó la compra de 125 bolsas de “*Fungicida en MIPE*”; no obstante, en el numeral 4 “*Aprobación paquete de insumos agrícolas (...)*” del Acta N° 2 del Comité realizado el 5 de septiembre de 2018 se aprobó la compra de una cantidad de 135 bolsas de este insumo. Así las cosas, se identificó una diferencia de 10 ítems adicionales, de los cuales no se obtuvo evidencia o justificación de ajuste. Al respecto, el funcionario de la UTT designado para atender la visita, manifestó que el plan de inversión correcto era el que contenía la cantidad de 135 bolsas del producto, según obraba en el acta que reposaba en el aplicativo “Gestión de Proyectos”.

También se observó un aumento en el valor unitario de los insumos “Roca Fosfórica” y “Fertilizante Elementos Menores”, respecto a los establecidos y aprobados en el primer comité, como se muestra enseguida (cifras expresadas en pesos colombianos):

ÍTEM	VALOR COMITÉ 1 (Acta sin numeración)	VALOR COMITÉ 2 (Acta N° 2)	DIFERENCIA
Roca Fosfórica	\$25.000	\$25.460	\$-460
Fertilizante Elementos Menores	\$113.950	\$115.080	\$-1.130

De lo anterior, no se observó justificación alguna en las actas de Comité Técnico de Gestión o Local, que diera lugar a la modificación de la cantidad del insumo “Fungicida en MIPE”, así como que, explicara o justificara la variación en los precios unitarios de los insumos “Roca Fosfórica” y “Fertilizante Elementos Menores”.

Estas situaciones contravienen lo establecido en el procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001), versión 4, en el numeral 5.2.2.2 “FUNCIONES”, literal d. *“Aprobar las compras que deban realizarse de acuerdo con lo establecido en el plan de inversiones”*, y numeral 5.3.1 *“Ajustes que impliquen actualización del plan de inversiones, plan operativo y cronograma de implementación. Cuando en el marco de la implementación del proyecto se presentan circunstancias que conlleven a realizar los ajustes necesarios tendientes a la actualización del plan de inversiones, el plan operativo y/o el cronograma de implementación, estos serán revisados y aprobados por el comité técnico de gestión del proyecto.”*

En consonancia con los principios de la administración pública referidos a la celeridad, eficacia, eficiencia y autonomía, las modificaciones, ajustes o complementación a los proyectos serán tramitadas por las Unidades Técnicas Territoriales, en procesos que garanticen el aval de todos los beneficiarios o sus representantes y se observen rigurosas medidas para la completa y detallada presentación, análisis, evaluación para su eventual aprobación, con la debida documentación.

Los ajustes serán aprobados formalmente en el marco de las actividades adelantadas por el comité técnico de gestión del proyecto, constituidos en la

respectiva Unidad Técnica Territorial - UTT, cuyo procedimiento deberá tener en cuenta lo siguiente: (...)

b. Las solicitudes de ajustes y actualizaciones deben presentarse formalmente y por escrito, soportados técnicamente, dejando evidencia de ello dentro de los expedientes de seguimiento a la implementación de los proyectos. (...).

d. Las solicitudes serán estudiadas y analizadas para proponer los cambios o las alternativas de ajuste y su resultado deberá constar en el respectivo informe de validación, que contenga el análisis técnico, jurídico y financiero comparativo al proyecto original y la alternativa planteada en la modificación. (...).

f. La Unidad Técnica Territorial - UTT dejará consignado el concepto de validación de los ajustes y actualizaciones de cada proyecto en actas independientes (según formato adoptado por la ADR) a partir de las cuales se dará viabilidad a la continuidad del proyecto ajustado. (...)" (Subrayado fuera de texto).

- **Duplicidad y validez de las actas del Comité Técnico de Gestión.** Se evidenciaron dos (2) versiones del Acta del Comité Técnico de Gestión realizado el 6 de junio de 2018, y los dos (2) versiones contaban en su parte final con un documento escaneado de firmas de los asistentes, observándose que en una de las actas la página de firmas difería del formato general del documento, lo que denota debilidades relacionadas con el control de cambios y conservación de los documentos definitivos correspondientes y genera dudas razonables sobre su veracidad y oportunidad. Es importante mencionar que, no se identificó solicitud de anulación del acta que estuviera errada.
- **Contradicciones entre las cantidades aprobadas y las ofertas recibidas.** En el Acta N° 2 del Comité Técnico de Gestión realizado el 5 de septiembre de 2018, en el literal d “Evaluación Financiera” del numeral 3 “Evaluación de las Propuestas Recibidas para el Proceso IAL”, se observó que en la propuesta presentada por el Proveedor Almacén Agropecuario de la Sabana para la compra de los insumos

agrícolas (denotados como "Bloque 2") y donde se halla la partida "*Fungicida MIPE*", la cantidad de bolsas del insumo relacionada fue de 125, pero, teniendo en cuenta lo indicado en el literal anterior, donde el personal de la UTT designado para la visita señaló que la cantidad aprobada fue de 135 bolsas, no es comprensible el hecho de que se recibiera una propuesta que no cumpliera con los requerimientos aprobados, pues, según las condiciones de los mecanismos de selección, debía ser rechazada. Esta situación genera incertidumbre frente al Plan de Adquisiciones válido y un incumplimiento de los controles de evaluación de las propuestas.

Adicionalmente, se observaron inconsistencias en las cifras registradas en el documento "Presupuesto de Inversión" correspondiente al Proyecto con Resolución 0122 de 2018, toda vez que, se identificaron errores en el cómputo aritmético del valor a cofinanciar, el cual se obtiene de multiplicar la cantidad de bienes a adquirir por el valor unitario, situación que generó una sobreestimación en el costo de los bienes por valor total de \$41.240, tal como se detalla a continuación:

INFORMACIÓN DOCUMENTO PRESUPUESTO DE INVERSIÓN				RECÁLCULO OCI <i>(Cantidad X Valor unitario)</i>	DIFERENCIA <i>(Valor cofinanciado ADR menos Recalculo OCI)</i>
ITEM	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR COFINANCIACIÓN ADR		
INSUMOS NARANJA					
Plántulas frutales cítricos	8.000	\$ 8.000	\$ 64.000.000	\$ 64.000.000	\$ -
Herbicidas, control integrado de arvenses	22	\$ 55.000	\$ 1.232.000	\$ 1.210.000	\$ 22.000
Insecticidas, nematicidas en MIPE	91	\$ 45.000	\$ 4.086.000	\$ 4.095.000	-\$ 9.000
Fungicida en MIPE	68	\$ 65.000	\$ 4.394.000	\$ 4.420.000	-\$ 26.000
Urea al 46% x bulto de 50 gr	22	\$ 21.000	\$ 470.400	\$ 462.000	\$ 8.400
Cal dolomita x 50 kg	137	\$ 22.000	\$ 3.009.600	\$ 3.014.000	-\$ 4.400
Roca fosfórica	45	\$ 25.000	\$ 1.120.000	\$ 1.125.000	-\$ 5.000
Fertilizante elementos menores. Bulto x 46 kg	30	\$ 115.080	\$ 3.452.400	\$ 3.452.400	\$ -
Fertilizante, tipo DAP x 50 kg	30	\$ 135.000	\$ 4.050.000	\$ 4.050.000	\$ -
Fertilizante foliar tipo TOTTAL	70	\$ 42.600	\$ 2.982.000	\$ 2.982.000	\$ -
Micorrizas	45	\$ 72.000	\$ 3.254.400	\$ 3.240.000	\$ 14.400

INFORMACIÓN DOCUMENTO PRESUPUESTO DE INVERSIÓN				RECÁLCULO OCI <i>(Cantidad X Valor unitario)</i>	DIFERENCIA <i>(Valor cofinanciado ADR menos Recalculo OCI)</i>
ITEM	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR COFINANCIACIÓN ADR		
INSUMOS LIMÓN					
Plántulas frutales cítricos	10.000	\$ 8.000	\$ 80.000.000	\$ 80.000.000	\$ -
Herbicidas, control integrado de arvenses	22	\$ 55.000	\$ 1.232.000	\$ 1.210.000	\$ 22.000
Insecticidas, nematocidas en MIPE	91	\$ 45.000	\$ 4.086.000	\$ 4.095.000	-\$ 9.000
Fungicida en MIPE	67	\$ 65.000	\$ 4.368.000	\$ 4.355.000	\$ 13.000
Urea al 46% x bulto de 50 gr	22	\$ 21.000	\$ 470.400	\$ 462.000	\$ 8.400
Cal dolomita x 50 kg	136	\$ 22.000	\$ 3.000.800	\$ 2.992.000	\$ 8.800
Roca fosfórica	45	\$ 25.000	\$ 1.120.000	\$ 1.125.000	-\$ 5.000
Fertilizante elementos menores. Bulto x 46 kg	30	\$ 115.080	\$ 3.452.400	\$ 3.452.400	\$ -
Fertilizante, tipo DAP x 50 kg	30	\$ 135.000	\$ 4.050.000	\$ 4.050.000	\$ -
Fertilizante foliar tipo TOTTAL	68	\$ 42.600	\$ 2.913.840	\$ 2.896.800	\$ 17.040
Micorrizas	45	\$ 72.000	\$ 3.225.600	\$ 3.240.000	-\$ 14.400
TOTAL INSUMOS			\$ 199.969.840	\$ 199.928.600	\$ 41.240

Estas situaciones generan incertidumbre frente a la forma como se determina el valor de los insumos requeridos y la manera de identificar las necesidades reales en cuanto a cantidades y valor total de los materiales, insumos y/o servicios para el proyecto. Así mismo, podría impactar en forma negativa los procesos de adquisición de bienes, insumos y/o servicios requeridos para el proyecto, debido a la errada asignación presupuestal para los bienes y/o servicios, a causa de las inconsistencias en la determinación de su valor total.

b. Sesiones del Comité sin cumplimiento de requisitos respecto a sus integrantes.

- **Proyecto Resolución 0403 de 2018.** En el segundo Comité Técnico de Gestión realizado el 17 de julio de 2018 se observó la participación de una persona como representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) diferente a la encargada principal para el proyecto por parte del ejecutor, sin evidenciarse autorización o delegación formal y expresa para que la primera persona pudiera oficiar como suplente en la reunión, incumpléndose lo

establecido en el ítem 5.2.2.1 "*Integrantes*" del procedimiento "*Implementación de Proyectos Integrales (...)*" (PR-IMP-001), versión 4, que indica: *"Nota 2 Si por alguna situación no es posible contar con la presencia del representante, tanto del ejecutor como de los beneficiarios del proyecto, se podrá otorgar dichas facultades a un representante suplente (que haga parte del proyecto) que reemplazará al principal en sus faltas absolutas o temporales, para lo cual, **se deberá aportar autorización** formal expresa del principal la cual se debe anexar al acta (...)"* (Negrita fuera de texto).

- **Proyectos Resoluciones 1250 de 2017, 0122 y 0270 de 2018.** A los Comités Técnicos de Gestión asistieron funcionarios de la Unidad Técnica Territorial N° 12 – Villavicencio diferentes al Director de esta territorial, por lo que se solicitó el soporte de la delegación por parte del Director de la UTT para la participación de los funcionarios en los respectivos comités, a lo que los delegados que atendieron la visita de auditoría, en reunión realizada el 16 de agosto de 2019, manifestaron: *"Existe una delegación realizada mediante memorando para la supervisión del proyecto, la delegación a los comités se realiza teniendo en cuenta el tipo de comité a desarrollar y la disponibilidad de personal; no obstante, no existe soporte de la delegación del Director de la UTT N° 12 a los funcionarios que asistieron a participar en los comités que se realizaron en virtud del proyecto"*.

Esta situación contraviene lo establecido en el numeral 5.2.2.1 "*Integrantes*" del procedimiento "*Implementación de Proyectos Integrales (...)*" (PR-IMP-001), versiones 3, 4, 5, 6 y 7), que señala: *"El Comité Técnico de Gestión del Proyecto se conformará por un número impar así: a. El Director de la Unidad Técnica Territorial, o su delegado (Funcionario de Planta), quien lo presidirá"*.

De otra parte, en cuanto a lo relacionado con los procesos precontractuales y contractuales (convocatorias, documentación de proveedores seleccionados y contratos) de los tres (3) PIDAR objeto de revisión en la UTT N° 12 – Villavicencio, los responsables de atender la auditoría manifestaron que esta información se encontraba bajo custodia de las Asociaciones beneficiarias de los PIDAR y de la Oficina de las Naciones Unidas

contra la Droga y el Delito (UNODC). Esta situación redundará en restricciones a la Agencia de Desarrollo Rural para conocer el origen, conservación y trazabilidad de todos los procesos y contrataciones aprobados por el Comité, por lo que supone dificultades para las actividades de seguimiento y control derivadas de la implementación de los PIDAR.

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

- Sobrepaso, omisión o falencias en la implementación de los controles de aprobación de cambios al Plan de Inversión.
- Falta de monitoreo a la continuidad, consistencia, trazabilidad y documentación de las actividades ejecutadas en el Proyecto.
- Inadecuado control de custodia, versionamiento y circulación de actas por parte del Secretario(a) Técnico(a) del Comité de Gestión del proyecto.
- Restricciones al acceso de la documentación que soporta los procesos de contratación derivados de la implementación de los PIDAR.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Modificaciones, ajustes y/o complementos a los PIDAR que no cumplen con las condiciones y/o requisitos normativos o procedimentales.
- Deficiencias, debilidades, o inadecuada supervisión técnica a la implementación de los PIDAR.

Descripción del (los) Impacto(s):

- No inclusión de productos, servicios y/o herramientas necesarias y/o indispensables para la implementación del proyecto, por inadecuada planeación de compras.
- Posible incumplimiento de la promesa de valor de los Proyectos objeto de cofinanciación (logro de objetivos establecidos para beneficio de la comunidad).

- Pérdida de credibilidad en la ADR y en el Cooperante para apalancar el desarrollo de los PIDAR.
- Pérdida de información o falta de soporte de las actuaciones del Comité y sus integrantes.

Recomendación(es):

- Previo a la presentación del Plan de Adquisiciones o Inversión al primer Comité Técnico de Gestión del proyecto, es necesario que la Agencia de Desarrollo Rural manifieste (y deje documentado en acta) que los presupuestos de inversión usados para la estructuración del proyecto fueron objeto de modificación (en caso de haberse presentado) y surtir los trámites internos pertinentes con la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) para avalar los ajustes correspondientes. Una vez surtida esta actividad, se garantizarán los términos de ejecución que se someterán a aprobación del Comité.
- Se insta a designar formalmente dentro del Comité, o en la UTT, un responsable de la custodia y manejo del Plan de Adquisiciones/Inversiones, quien, entre otras actividades, deberá:
 - Bloquear el archivo aprobado con contraseñas de edición, que impidan que se manipulen los datos de las compras u otros ítems.
 - Presentar en cada Comité la evolución histórica de la ejecución, siempre presentando el esquema original aprobado.
 - Actualizar el archivo si y sólo si cuenta con los formatos de ajustes o modificaciones aplicables en las circunstancias.

Para segregar esta actividad, es necesario que se involucre a una persona que verifique la aplicación del control de cambios avalados por la documentación del caso.

- Considerar dentro del desarrollo de las actividades de implementación de los PIDAR y del Comité Técnico de Gestión, el estatus de la actualización y manejo de documentación y expediente del proyecto, generando señales de alerta relacionadas con exceso sobre el porcentaje o margen de rezago que se establezca como admisible, y emprendiendo y documentando compromisos de subsanación que deberán ser informados a los responsables de la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado).
- Implementar, con la frecuencia que se considere ajustada a la operación de los PIDAR, instancias periódicas de validación doble, en la que se confirme, a partir de fuentes diferentes (por ejemplo, Vicepresidencia de Integración Productiva y UTT) que la información que se maneja sobre el proyecto es consistente.
- Finalmente, y en el entendido de que el Modelo de Operación de "Convenios de Cooperación" supone la ejecución de actividades supeditadas a la metodología y procesos propios del organismo ejecutor (FAO, UNODC u otro), se advierte la necesidad de que la contraparte, en este caso, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) como Cofinanciador -aportante de recursos, participe en la estructuración y/o reporte de sugerencias en los términos de los Convenios y/o Memorandos de Acuerdo u otro documento que para el efecto se disponga, encaminadas a permitir el acceso a información y registros de los PIDAR que maneje el ejecutor, enmarcadas en las normas de aseguramiento aplicables en las circunstancias que permiten realizar dichas labores. Para lograrlo, se insta a que la Vicepresidencia de Integración Productiva consulte con la Oficina Jurídica sobre mecanismos que permitan fortalecer el monitoreo en este tipo de modelos de operación y que, a su vez, eleven sugerencias a ser incluidas en las minutas de los convenios.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“Se acepta parcialmente el hallazgo, con objeciones frente a la recomendación número 1: “Previo a la presentación del Plan de Adquisiciones o Inversión al primer Comité Técnico de Gestión del proyecto, es necesario que la Agencia de*

Desarrollo Rural manifieste (y deje documentado en acta) que los presupuestos de inversión usados para la estructuración del proyecto fueron objeto de modificación (...)", se debe tener en cuenta que esta actuación se encuentra incorporada en el procedimiento y es responsabilidad de la UTT respectiva, registrar todo tipo de modificaciones o ajustes que se presenten tanto en el inicio del proceso, como en el transcurso de este, así como adjuntar toda evidencia o soporte a la carpeta de cada PIDAR, para garantizar la trazabilidad de la función administrativa."

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

- Falta de monitoreo a la continuidad, consistencia, trazabilidad y documentación de las actividades ejecutadas en el Proyecto.
- Inadecuado control de custodia, versionamiento y circulación de actas por parte del Secretario(a) Técnico(a) del Comité de Gestión del proyecto.
- Restricciones al acceso de la documentación que soporta los procesos de contratación derivados de la implementación de los PIDAR.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar mejora en el procedimiento de Implementación, contemplando acciones asociadas al seguimiento y documentación de los diferentes comités adelantados por parte del Comité Técnico de Gestión; adicionalmente, supeditar la realización de ajustes al PIDAR dentro del POA a un responsable puntual.	Ajuste del procedimiento.	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	15-oct-19
	Socialización de ajustes ante UTT's y funcionarios vinculados con el proceso.	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	15-oct-19	31-dic-19

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta de los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno realiza la precisión de que las recomendaciones efectuadas en ningún caso son de obligatoria ejecución por parte de la Entidad o los responsables del proceso auditado, más se incentiva su consideración para los planes de mejoramiento a que haya lugar.

De otra parte, al efectuarse el análisis de los planes de mejoramiento propuestos, esta Oficina de Control Interno está de acuerdo con las *"acciones propuestas"*, dado que pretenden atacar las causas identificadas. No obstante, también se identifica que algunas causas como *"Restricciones al acceso de la documentación que soporta los procesos de contratación derivados de la implementación de los PIDAR"* no tienen asociadas acciones para ser tratadas, por lo que se insta a buscar uno o varios controles que ayuden a aminorar sus efectos.

Ahora bien, respecto a las metas, se conmina a fortalecerlas en consideración a:

- Meta *"Ajuste del Procedimiento"*. Se entiende que es condición necesaria, más no suficiente, para lograr atacar las causas. En otras palabras, el sólo hecho de replantear o mejorar un documento no es una actividad que por sí misma ayude a mitigar los factores que originaron los incumplimientos citados, por lo que es necesario que a la par, se instrumenten los controles requeridos para lograr que se cumpla con los nuevos términos del procedimiento. Algunas medidas pueden estar representadas en listados de chequeo, filtros de revisión de ajustes y aprobaciones previos a los Comités, entre otras.
- Meta *"Socialización de ajustes ante UTT's y funcionarios vinculados con el proceso"*. Es necesario precisar qué se entiende por "ajuste" (si es el producto de los cambios en los PIDAR o si se refieren a los ajustes del procedimiento). En uno u otro caso, y, de acuerdo con lo que esta Oficina de Control Interno informó en la reunión de apertura de la auditoría, este tipo de actividades no son suficientes para garantizar que los factores de riesgo cesen o se mitiguen, por lo que es necesario plantear acciones más contundentes que eviten la materialización de los riesgos y que denoten

la aplicación de controles, tales como aprobaciones, revisiones, monitoreos de alto nivel en la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) y otros que se consideren relevantes para prevenir o detectar este tipo de situaciones.

HALLAZGO N° 2. Inconsistencias e incumplimiento de requisitos para la recepción y entrega de bienes a los beneficiarios de los PIDAR.

Descripción: Con el fin de verificar la recepción y entrega de bienes a los beneficiarios de los seis (6) Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) seleccionados como muestra (ver detalle en Hallazgo N° 1), durante las visitas de campo realizadas entre el 12 y 16 de agosto de 2019 a las UTT N° 10 – Pasto y N° 12 Villavicencio, la Oficina de Control Interno inspeccionó las actas de entrega y recibido a satisfacción de los bienes adquiridos en el marco de la implementación de los PIDAR objeto de revisión, en las que observó las siguientes situaciones:

a. Falta de participación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en la verificación de los bienes entregados.

Proyectos UTT N° 12 – Villavicencio

En el 100% de los procesos de entrega y recibido a satisfacción de los bienes adquiridos, a través de la metodología de adquisición detallada en el siguiente cuadro, no se observó la participación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y del ejecutor Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), toda vez que, los documentos de “*Acta de recibido a satisfacción*” de los bienes se observaron suscritos por el Representante Legal de los grupos asociativos beneficiarios de los PIDAR y por el Proveedor, lo cual denota la ausencia de la ADR y de la UNODC en el proceso de revisión y verificación de las condiciones de calidad, especificaciones técnicas y cantidades de los bienes:

RESOLUCIÓN	METODOLOGÍA DE ADQUISICIÓN	FECHA ENTREGA DE BIENES	VALOR BIENES ADQUIRIDOS (Acta liquidación final)
0122 de 2018	IAL 001 - 2018	6-oct-18	\$99.000.000
	CONTRATO 002 - 2018	15-dic-18	\$45.942.500
	CONTRATO 003 - 2019	7-jun-19	\$51.725.170
	CONTRATO 004 - 2019	21-jun-19	\$3.304.00
TOTAL			\$196.667.670
1250 de 2017	SDC 001 - 2018	12-abr-18	\$61.050.000
	SDC 002 - 2018	12-abr-18	\$68.810.927
	SDC 003 - 2018	25-abr-18	\$50.000.000
	SDC 004 - 2018	10-may-18	\$3.530.000
	SDC 005 - 2018	25-sep-18	\$183.080.256
	SDC 006 - 2018	9-jun-18	\$42.435.160
	SDC 007 - 2018	25-sep-18	\$19.280.000
	SDC 008 - 2018	14-dic-18	\$11.814.657
TOTAL (Aproximado)			\$428.186.343

(*) Los acrónimos IAL y SDC significan al método de adquisición de los bienes, así: IAL: Invitación A Licitar y SDC: Solicitud De Cotización.

Cabe mencionar que, las actas no se elaboraron en el formato establecido por la ADR para dicha labor (*Formato F-IMP-008 “Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios”*) el cual contempla un aparte que permite documentar la realización de esta actividad, y que demanda las firmas, tanto del Representante Legal de la Asociación, como del delegado de la ADR y la UNODC.

Proyecto Resolución 1255 de 2017.

El “Acta de Entrega y Recibido a Satisfacción” de fecha 25 de agosto de 2018, que corresponde a la entrega de los bienes adquiridos mediante la metodología de adquisición SDC 001 de 2018 por valor total de \$89.529.700 (incluye los Contratos N° 04 de 2018 por \$38.054.200 y N° 05 de 2018 por \$51.475.500), fue suscrita por el Representante de UNODC y el Representante de la Asociación beneficiaria, lo cual denota la ausencia de la ADR en el proceso de revisión y verificación de las condiciones de calidad, especificaciones técnicas y cantidades de los bienes.

Estas situaciones denotan incumplimiento de lo establecido en el procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001), ítem 5.6.1.4 (versión 4, 5 y 6) e ítem 5.5.1.4 (versión 7): *"Del proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios", apartado 1 "Acciones a realizar. (...). b. El Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado, el representante de la forma asociativa y el ejecutor o su delegado, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a la forma asociativa y a los beneficiarios del proyecto por parte del proveedor; referido a las calidades, (...), estado de los insumos, cantidades, especificaciones técnicas (...); de conformidad con lo establecido en acta de aprobación de compras por parte del Comité Técnico de Gestión del Proyecto -CTGP. (...)"*.

De otra parte, en los cuatro (4) procesos de entrega de los bienes adquiridos mediante las metodologías SDC 001, SDC 002, SDC 003 y SDC 004 de 2018, realizados en el proyecto con **Resolución 1250 de 2017**, no se observó la participación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), a través de un representante de la Unidad Técnica Territorial, toda vez que, las "Actas de Entrega" correspondientes se observaron firmadas por el Representante Legal de la Asociación, un representante de UNODC y uno de la comunidad, lo cual contraviene lo establecido en el procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001), ítem 5.6.1.4, literal a (versiones 4, 5, 6) y numeral 5.5.1.4, literal a (Versión 7), que al respecto establece: *"En el momento de la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, por parte del proveedor previamente elegido, deben estar presentes los siguientes actores: a. El Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado. (...) Nota 2: No será válida la entrega de Bienes y servicios, si no se cuenta con la presencia de la Unidad Técnica Territorial y demás miembros del Comité Técnico de Gestión"*.

Proyecto Resolución 0403 de 2018.

En reunión realizada el 14 de agosto de 2019 con el Representante de la Asociación Regional para el Desarrollo Social (beneficiaria del PIDAR), se pudo evidenciar que la entrega del bien "semillas" (productos para la mejora de la pradera) incluido en el Plan de Adquisiciones/Inversión del PIDAR, fue realizada por parte de la Organización

de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sin la coordinación con la ADR, y que además, de dicha entrega *“no existe acta”* en la que se pudiera corroborar la fecha de entrega. Adicionalmente, durante la reunión el Representante de los beneficiarios mencionó que este bien *“no se ha usado debido a que no se cuenta con los equipos necesarios”* para su uso.

Esta situación evidencia incumplimiento de lo establecido en el procedimiento *“Implementación de los Proyectos Integrales (...)”* (PR-IMP-001) Versión 7:

- Ítem 5.5.1.4 *“Del proceso de entrega de bienes, insumo y/o servicios”, nota 2: “No será válida la entrega de bienes y servicios, si no se cuenta con la presencia de la Unidad Técnica Territorial y demás miembros del Comité Técnico de Gestión”.*
- Numeral 6 *“Desarrollo”*, actividad 10: *“La UTT deberá programar la entrega de insumos y/o servicios; en la cual participará: 1. Representante de la Unidad Técnica Territorial. 2. Representante del proveedor. 3. Beneficiarios registrados en el Formato caracterización población beneficiaria según corresponda el tipo de inversión y representante de la forma asociativa. 4. Un representante del ejecutor. Al momento de llevar a cabo la entrega, se suscribirá y firmará el formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. (...)”.*

b. Deficiencias en la calidad de los insumos/bienes entregados a los beneficiarios y la oportunidad en la entrega.

En entrevista realizada el 13 agosto de 2019 a tres (3) beneficiarios de la Asociación ASPROCUM (Resolución 0122 de 2018) del municipio de Uribe (Meta) y el 14 de agosto de 2019 a cinco (5) beneficiarios de la Asociación CAFEMASU (Resolución 1250 de 2017) del municipio de Mesetas (Meta), un participante de cada Asociación manifestó que:

- Asociación ASPROCUM: *“La semilla recibida llegó mala, estaban muy maltratadas, (..) lo que podría verse afectado en que el palo sembrado no tenga*

una buena producción o se muera antes de lo estimado", señalando que "se debería realizar mayor revisión de los bienes adquiridos".

- Asociación CAFEMASU: *"(...). La semilla de café no venía en óptimas condiciones (venía con mucha plaga), se murió mucha planta" posterior a la siembra.*

Estas situaciones evidencian incumplimiento de los términos establecidos para el proceso de entrega de bienes, insumo y/o servicios en el procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) en literal b), apartado 1, ítem 5.6.1.4 versiones 4, 5 y 6 y literal b), apartado 1, ítem 5.5.1.4 versión 7, que al respecto establece: *"El Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado, el representante del esquema asociativo y el ejecutor o su delegado, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán al grupo asociativo o beneficiarios por parte del proveedor; referido a las calidades, estado de los insumos, (...)"*.

En el caso del proyecto cofinanciado mediante Resolución 0403 de 2018 del municipio de Santiago (Putumayo), en entrevista realizada el 14 de agosto de 2019 a los beneficiarios de la Asociación Regional para el Desarrollo Social manifestaron las siguientes dificultades o inconvenientes en la implementación del proyecto, en virtud de la inadecuada coordinación en la ejecución del cronograma, y las demoras presentadas en la entrega de los bienes:

- *"FAO se comprometió a entregar máquina pica pasto con el fin de realizar las actividades de silo (...). Se entregó la semilla y se realizaron las actividades de siembra y cultivo y se tuvo que alquilar una máquina para poder cumplir con el silo."*
- *"Se presenta la preocupación de que para el momento en que llegue el equipo y los semovientes, no se va a contar con el apoyo del equipo técnico."*

Las situaciones antes descritas permitieron a la Oficina de Control Interno concluir que, por la demora en la entrega de los bienes:

- Se incurrió en costos adicionales, tales como alquiler de maquinaria.
- Se presenta el riesgo de que el PIDAR no cuente con el apoyo del equipo técnico para el manejo adecuado los bienes en el momento que sean entregados, dado que el equipo técnico asignado para la ejecución del proyecto finaliza su participación el 21 noviembre de 2019, de acuerdo con lo registrado en Acta N° 12 del Comité Técnico de Gestión de fecha 22 de julio de 2019 (Tema 2, ítem b).

Lo anterior, daba a lugar a un ajuste al cronograma del PIDAR que no fue evidenciado, teniendo en cuenta los términos establecidos en el procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) versión 5, ítem 5.3. *"Ajustes a los Proyectos Integrales De Desarrollo Agropecuario y Rural. (...). Si en la etapa de implementación del proyecto se advierte la necesidad de realizar un ajuste al plan de inversiones, al plan de operativo o al cronograma de ejecución, se tendrá en cuenta dos circunstancias: a. Si los ajustes corresponden a la actualización del plan de inversiones, el plan operativo y/o el cronograma de implementación, estos serán revisados y aprobados por el comité técnico de gestión del proyecto. (...)"*

c. Falta de evidencias de visitas de seguimiento posterior a la entrega de bienes.

Durante la visita de auditoría, se solicitó al representante de la Asociación de los PIDAR aprobados con Resolución 1250 de 2017 y 0122 de 2018, informar si posterior a la entrega de los bienes habían recibido visitas de seguimiento al proyecto por parte de la UTT, a lo cual informaron que:

- **Proyecto Resolución 0122 de 2018.** En reunión de socialización realizada entre el 12 y 16 de agosto de 2019 se informó: *"No se evidencian soportes de visitas de seguimiento al proyecto, posterior a la entrega de bienes"*.
- **Proyecto Resolución 1250 de 2017.** Mediante correo electrónico del 21 de agosto de 2019, se informó: *"En CTL 006 del 02 de octubre de 2018, a través del cual se le realizó seguimiento al avance presupuestal, avance al cuadro de indicadores y seguimiento a los procesos de contratación"*. Dada esta afirmación,

se inspeccionó el acta comentada y, aunque se observó el seguimiento a la ejecución presupuestal y al cumplimiento de actividades, no se observó evidencia que corroborara la realización de la visita al proyecto por parte de la UTT, es decir, mediante un Acta de visita de campo o reunión (F-DER-001) o de Seguimiento a la Implementación (F-IMP-006).

Por lo anterior, se concluye incumplimiento del procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001), en el numeral 6 *"Desarrollo"*:

- Actividad 12 (versión 3), actividad 13 (versiones 4, 5 y 6): *"Visita de verificación periódica. Posterior a la entrega de los elementos asociados al proyecto, se deberá realizar al menos 1 visita para la realización de seguimiento al proyecto, donde se reportará el estado de avance, problemas presentados, avance de ejecución financiera, insumos, mano de obra e inversiones realizadas, aprobado en el comité(...)"* A partir de la versión 5 se adiciona la nota: *"En el caso que las entregas contemplen insumos, bienes o servicios en los predios se visitará una muestra representativa de los predios que permita garantizar una adecuada supervisión al proyecto, de acuerdo a las condiciones climáticas, de orden público y de acceso de la zona". Registro: Formato F-DER-002 listado de asistencia, Acta de visita de campo Formato F-DER-001 acta de reunión, Formato F-IMP-006 Seguimiento a la Implementación.*
- Actividad 11 (versión 7): *"Visitas de seguimiento a la Implementación. Se realizarán visitas de seguimiento periódico con el fin de reportar el estado de avance, dificultades presentadas, avance en la ejecución financiera (cofinanciación y contrapartida), de acuerdo con lo aprobado en los comités técnicos de gestión de proyectos". Registro: Formato F-DER-002 listado de asistencia, Formato F-IMP-010 Visita de seguimiento.*

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-026, hallazgo N° 5, literal a.)

De otra parte, del proyecto con **Resolución 1250 de 2017** no fue posible realizar el análisis e inspección del proceso SDC 008 de 2018, por cuanto no fue entregada por parte de la UTT el “Acta de recibido a satisfacción” de los bienes derivados del mismo. El acta de entrega de los bienes por parte del operador al Representante Legal de la Asociación reportaba fecha del 14 de diciembre de 2018.

d. Omisión del detalle de los bienes entregados.

La totalidad de procesos de adquisición de los proyectos cofinanciados con las Resoluciones 1250 de 2017 y 0122 de 2018 contaban con un listado de asistencia que acreditaba la participación de los beneficiarios en la recepción de los insumos y/o servicios adquiridos; no obstante, dichos listados carecían del detalle (cantidad y tipo de bienes) que se entregó a cada beneficiario, por lo que no se logró verificar que se haya realizado la entrega de dichos bienes de manera equitativa, tal como se menciona en las respectivas “Actas de Entrega” suscritas entre el Proveedor y los Representantes de las asociaciones correspondientes.

e. Falta de definición de condiciones de entrega de los bienes en Comités Técnicos de Gestión de Proyectos

En la inspección de las actas de Comité Técnico de Gestión o Local N° 1 a la 8 y N° 1 a la 12 de los proyectos adjudicados mediante Resoluciones 1250 de 2017 y 0122 de 2018, respectivamente, no se observó que se haya definido lugar y fecha de entrega de los bienes, insumos y/o servicios contratados mediante los procesos de adquisiciones ejecutados. Durante la visita de campo se indagó al respecto y se obtuvo como respuesta lo siguiente: *“Los lugares de entrega se definen en los términos de referencia de los procesos IAL y SDC y si se modifican se concreta con los beneficiarios y el proveedor”*. La Oficina de Control Interno no logró corroborar tal afirmación, debido a que los procesos de adquisición (IAL: Invitación a Licitar y SDC: Solicitud de Cotización) eran custodiados por el Cooperante UNODC; por lo tanto, tal información no pudo ser entregada por los responsables de atender la visita de campo.

La situación anterior evidencia inobservancia de lo establecido en el procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) en literal d, apartado 1, del numeral 5.6.1.4 (versiones 5 y 6) y numeral 5.5.1.4 (versión 7), que indica: *"El lugar y fecha de entrega de los bienes, insumos y/o servicios, **debe quedar definido** en acta de reunión cuando el CTG apruebe las adquisiciones. En esta debe quedar plasmado claramente si la(s) entrega(s) se llevará(n) a cabo en un solo punto o en diferentes predios"*. (Negrilla fuera de texto).

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-026, hallazgo N° 2, literal a).

f. Inclusión de beneficiarios no delegados/autorizados para recibir bienes

Adjunto al Acta de Entrega IAL 001 - 2018 del 6 de octubre de 2018 (Proyecto con Resolución 0122 de 2018) se observó el listado de asistencia con la firma de los beneficiarios que formaron parte de la entrega de los insumos adquiridos; no obstante, este listado contenía la firma de tres (3) personas que no se encontraron incluidas en el formato *"Caracterización Población Beneficiaria"* del proyecto (documento aportado por los responsables del proceso en la UTT), a la vez que se identificó que tres (3) personas beneficiarias y registradas en la caracterización con estado civil "Soltero(a)" no asistieron a la entrega de los bienes.

Respecto a lo anterior, el personal de la UTT que atendió la visita de campo suministró un documento de fecha 4 de octubre de 2018, con referencia *"Autorización recibido entrega IAL 001 de 2018"* y suscrito por el Representante legal de la Asociación ASPROCUM, en la que se manifestó que *"Teniendo en cuenta la programación de entregas de los componentes de la IAL 001 (...) y en atención a que los beneficiarios (...), no se encuentran en el municipio de Uribe Meta para esta fecha, situación que verifiqué personalmente, razón por la cual autorizo que recepcionen el material en representación de los ausentes las personas que se relacionan continuación (...)"*.

Dada esta afirmación, se concluye que no medió en esta actividad el trámite de delegación o autorización requerido en el numeral 6 “Desarrollo”, actividad 12 *"Entrega de bienes, insumos y/o servicios"*, del procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) versión 6, el cual indica: *"(...) Nota: En caso de que el beneficiario no pueda estar presente en el recibido de los bienes, insumos y/o servicios, el mismo podrá delegar a un familiar de primer grado de consanguinidad a través de una carta de autorización; quien podrá firmar el Formato - Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios"*.

g. Inconsistencia en datos de beneficiarios

Proyecto Resolución 0122 de 2018. En el formato *"Caracterización Población Beneficiaria"* se observó que un beneficiario registró como número de documento de identificación ***3.105, y en el listado de asistencia adjunto al “Acta de Entrega IAL 001 – 2018” del 6 de octubre de 2018 se observó que el mismo beneficiario registró el número ***2.085, es decir, los dos (2) documentos reportaban datos de identificación diferentes del mismo beneficiario.

Proyecto Resolución 1250 de 2017. En las Actas de Entrega de los bienes y/o insumos agropecuarios adquiridos a través de las Solicitudes de Cotización (SDC) N° 1, 2, 3 y 4, suscritas entre el 12 de abril y 10 de mayo de 2018, se observó que dos (2) personas se registraron doble vez en cada uno de los listados de asistencia que se derivan de dichas actas.

Todo lo anterior genera dudas razonables sobre la existencia y/o validez de la asistencia de los beneficiarios a las jornadas de entrega de bienes.

h. Entrega de bienes sin cumplimiento de condiciones para su uso.

Proyecto Resolución 0403 de 2018. El 9 de mayo de 2019 se realizó entrega de un (1) Tractor (marca John Deere) sin el cumplimiento de la totalidad de condiciones que permitieran habilitar su movilización, puesto que a la fecha de la visita de auditoría el 14 de agosto de 2019, es decir, tres (3) meses después, se encontraba pendiente la

entrega de la carta de propiedad del tractor, situación que genera incertidumbre sobre la verificación que se realizó al estado del bien en el momento de su entrega y evidencia inobservancia de lo establecido en el procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) versión 7, numeral 5.5.1.4 *"Del proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicio"*, apartado 1 *"Acciones a realizar. (...). b. El Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado, el representante de la forma asociativa y el ejecutor o su delegado, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a la forma asociativa y los beneficiarios del proyecto por parte del proveedor; referido a las calidades, (...) estado de los insumos (...)"*.

i. Faltante de actas de entrega de bienes.

Proyecto Resolución 0403 de 2018. En la inspección del expediente del proyecto se observó que debía acreditarse la entrega de bienes a ciento treinta (130) beneficiarios; no obstante, se observaron ciento dieciocho (118) actas de entrega, faltando doce (12) actas que no se evidenciaron y no fueron anexadas a la carpeta del proyecto, lo que genera incertidumbre sobre el estado de dichas entregas y, por ende, de los bienes asociados. Esta situación transgrede lo establecido en el procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) versión 7, numeral 5.5.1.4 *"Del proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicio"*, apartado 1 *"c. (...) se procederá a la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, lo cual quedará soportado en (...) Acta de entrega y recibo a satisfacción bienes, insumos y/o servicios."*

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-026, hallazgo N° 2, literal b).

Además, genera inobservancia de lo relacionado con la gestión documental del proyecto, de acuerdo con lo establecido en el ítem 5.7. *"Del manejo de la documentación"* del mismo procedimiento, que indica: *"Todos los documentos generados en el proceso de implementación de cada proyecto, reposarán en el archivo físico de la Unidad Técnica Territorial, (...)"*.

j. Inconsistencias en actas de entrega

Proyecto Resolución 1250 de 2017. En cuatro (4) de las ocho (8) “Actas de Entrega” se observaron las siguientes inconsistencias:

ACTA DE ENTREGA	FECHA	SITUACIÓN OBSERVADA
SDC 002 - 2018	12-abr-18	Se observaron dos (2) versiones de actas de entrega en las que no se evidenció la participación de la ADR, una del 12-abr-2018 firmada por CAFEMASU y UNODC, y la otra, del 13-abr-2018 firmada por CAFEMASU, UNODC y Comunidad, en las cuales se relacionan la misma cantidad y tipo de insumos a entregar. Además, de esta entrega se derivaron tres (3) listados de asistencia, donde un (1) listado coincide con una de las fechas antes mencionadas (13-abr-2018) y las otras dos (2) tenían fecha 14-abr-2018.
SDC 004 - 2018	10-may-18	Uno (1) de los listados de asistencia que soportaban la entrega de bienes a los beneficiarios presentaba una enmendadura en la fecha de realización de la actividad, dejando como fecha de realización el 10-may-2018, y otros dos (2) restantes registraban como fecha de realización el 25-abr-018.
SDC 005 - 2018	25-sep-18	Los listados de asistencia que soportaban la entrega de bienes a los beneficiarios, no contaban con datos diligenciados tales como: actividad, lugar, fecha y hora, lo cual no permite determinar con certeza que estos documentos hagan parte integral de las actas de entrega revisadas.
SDC 006 - 2018	9-jun-18	

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

- Falta de establecimiento de las condiciones mínimas que deben observar todos los actores involucrados en la implementación de los PIDAR (ADR, Cooperantes, Representante de Beneficiarios y Beneficiarios) respecto de la entrega de bienes y la verificación de sus condiciones.
- El alto volumen de información y/o PIDAR a revisar que dificulta las labores administrativas de recopilación y custodia de la documentación que debe reposar en los expedientes.
- Incumplimiento de los controles de aprobaciones o autorizaciones aplicables en las circunstancias, por dar cumplimiento a los objetivos o agilizar los procesos de los PIDAR.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Deficiencias, debilidades, o inadecuada supervisión técnica a la implementación de los PIDAR.
- Sustitución y/o inclusión injustificada de beneficiarios de los PIDAR
- Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación, o autorizados por una instancia sin facultad para ello.

Descripción del (los) Impacto(s):

- No se logra el propósito de los PIDAR, o se logra de manera inoportuna, en perjuicio de los beneficiarios.
- Rechazo, desvinculación, desinterés o retiro de beneficiarios y demás interesados en la implementación de los PIDAR en territorio.
- Daños a la imagen y/o reputación de la Agencia de Desarrollo Rural.

Recomendación(es): Definir y consensuar con los Cooperantes (FAO y UNODC) y con todos los beneficiarios, incluyendo a quien los represente, protocolos mínimos que deben observarse durante la implementación de los PIDAR, junto con su correspondiente herramienta de instrumentación aplicable en las circunstancias (listas de chequeo, formatos de autorizaciones, visitas, etc.), y en donde se contemplen cuando menos los siguientes escenarios que pueden ser factibles en la operación diaria de los PIDAR:

- **Desviaciones admisibles** (situaciones especiales). Entendidas como el límite tolerable con el cual se puede ejecutar una actividad cuando no se cumple al 100% con algún criterio, por ejemplo, número de asistentes mínimos para realizar una entrega, o documentos pendientes para habilitar una entrega y que no menoscaben su uso o empleo.

- **Situaciones que no admiten desviaciones.** Clarificar, en el marco de los Convenios, qué situaciones puntuales no admiten ejecuciones parciales o desviaciones, por ejemplo, respecto a los beneficiarios y la recopilación de información que debe reposar en los expedientes de los PIDAR.
- **Estandarización de proformas, formatos o plantillas.** Desde el primer Comité Técnico de Gestión o Local presentar propuestas de uso de documentos que soportarán las actividades que se ejecutarán, dado que es usual que tanto Cooperantes como Agencia de Desarrollo Rural usen sendos formatos de sus organizaciones; no obstante, es importante adaptar la documentos o formatos a las necesidades puntuales del proyecto, observando unos mínimos que otorguen seguridad a las partes.
- **Fijación de términos y condiciones con terceros** (proveedores/contratistas). Para evitar situaciones donde se omita la presencia de uno de los actores, o donde se ejecuten actividades donde una de las partes no se entere o no esté de acuerdo, se estipule desde el comienzo del proyecto un plan de trabajo o programación de entregas, fijando sitio, condiciones obligatorias, periodicidades (fechas) y demás factores que se consideren aplicables. Es necesario que se haga seguimiento a los ajustes de dicha programación (no necesariamente siempre desde los Comités) y se comparta actualizada a los proveedores para cumplir con los hitos de entrega.
- **Revisiones sobre la marcha.** Es aconsejable que, durante la ejecución de las labores se reserven espacios para la verificación de avances, pendientes y señales de alerta (retrasos, documentación, errores, etc.), y que esto se haga en escenarios adicionales a los de los Comités.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: *“Es importante aclarar que, los hallazgos descritos por la Oficina de Control Interno corresponden a eventos que debieron ser controlados a partir de la delegación de funciones que se les atribuye a las 13 UTT en la etapa de ejecución de los*

proyectos cofinanciados, como apoyo a la supervisión de los convenios; y que si bien desde la Vicepresidencia se deben generar los mecanismos a través de los cuales se cumplan los procesos y procedimientos establecidos, es responsabilidad de las UTT velar por la plena ejecución de los procesos conforme a su misionalidad. En este sentido, pese a que desde el nivel central se han emitido comunicaciones con los lineamientos que se deben seguir en el proceso de entrega de bienes y/o servicios, las UTT no son lo suficientemente rigurosas en el cumplimiento de estos.

Ahora bien, es conocido que, por el modelo de ejecución de los PIDAR a través de los convenios de cooperación, el control sobre la calidad de los insumos, bienes y/o servicios entregados es limitado. Sin embargo, los procedimientos son claros en definir los acompañamientos por parte de las UTT a cada entrega, así como el diligenciamiento de las actas de recibido a satisfacción, con propósito de exigir cuando sea necesario las condiciones definidas en el proyecto a los proveedores por medio de los equipos de los convenios, bien sea en territorio o a nivel central. Como apoyos a la supervisión y como miembros directos de los Comités Técnicos de Gestión de los PIDAR, están en la obligación de velar porque lo contratado cumpla con las condiciones pactadas, puesto que en la mayoría de los casos se participa en la formulación de los términos de referencia y conocen de los proyectos, podrían officiar o dejar constancia ante las instancias definidas en el procedimiento de implementación, sobre las irregularidades que se puedan presentar al momento de las entregas.

Por otro lado, una vez se realizan las entregas, de acuerdo con los alcances del procedimiento de implementación, se podrán realizar visitas aleatorias al Proyecto; sin embargo, quien tiene la responsabilidad de verificar el uso o no de los bienes y servicios entregados al PIDAR es la Dirección de Seguimiento y Control, quienes están a cargo de verificar que los indicadores y las actividades se desarrollen conforme a lo definido en el proyecto.

Así las cosas, el hallazgo se acepta parcialmente, en la medida que, pese a que la Vicepresidencia cuenta con las herramientas para poder acompañar de forma activa el proceso de entregas de bienes y/o servicios, estas directrices en muchas ocasiones no

se acatan en las UTT; sin embargo, se deberán fortalecer los controles en territorio donde se evidencie el correcto desarrollo de esta actividad, con las limitantes de los convenios de cooperación.”

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

- Falta de establecimiento de las condiciones mínimas que deben observar todos los actores involucrados en la implementación de los PIDAR (ADR, Cooperantes, Representante de Beneficiarios y Beneficiarios) respecto de la entrega de bienes y la verificación de sus condiciones.
- No se contempló, o se obvió, el acompañamiento de expertos que conceptuaran sobre las condiciones de los bienes a entregar; o bien, aún con ellos, se omitió la documentación de su revisión.
- Incumplimiento de los controles de aprobaciones o autorizaciones aplicables en las circunstancias, por dar cumplimiento a los objetivos o agilizar los procesos de los PIDAR.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPON SABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar revisiones periódicas de los registros virtuales y físicos generados en el proceso de entregas de bienes.	Revisiones mensuales	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	31-dic-19
Retroalimentación del cumplimiento de las condiciones de entrega de bienes (requisitos, formato, etc.).	Reuniones de capacitación	Preventiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	31-dic-19
La UTT debe realizar visitas de verificación y seguimiento con funcionarios idóneos, de los activos entregados en territorio con el fin de mantener bajo control el proceso de entregas, reportando mensualmente a nivel central.	Realización de visitas y seguimiento a los beneficiarios y reporte a nivel central	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	31-dic-19

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
En caso de que se continúe con la ejecución de proyectos en el marco de Convenios de Cooperación; se recomienda que se estipulen cláusulas que permitan tener mayor control a la Agencia sobre todas las actividades a desarrollar en la etapa de ejecución.	Acción definida para implementar en posibles nuevos convenios firmados con entes de cooperación.	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	31-dic-19

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta de los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno la acepta, dado que en la argumentación confirman las conclusiones obtenidas en el trabajo; no obstante, se hacen las siguientes aclaraciones:

- a. Debe entenderse que las UTT son extensiones del trabajo instruido desde el nivel central a los PIDAR, por lo que, si bien es entendible que éstas no acatan rigurosamente las directrices, deben buscarse mecanismos para fortalecer la comunicación y evitar que se materialicen en adelante los riesgos asociados a las entregas y recepción de bienes.
- b. Se reitera el llamado a buscar alternativas que permitan contrarrestar los efectos del modelo de ejecución de los PIDAR a través de los convenios de cooperación sobre el control limitado que tiene la ADR sobre la calidad de los insumos, bienes y/o servicios entregados, pues de no hacerlo, es muy factible que continúen presentándose este tipo de situaciones.

Ahora bien, frente a los planes de mejoramiento, esta Oficina de Control Interno presenta las siguientes consideraciones:

- En la acción propuesta *"Realizar revisiones periódicas de los registros virtuales y físicos generados en el proceso de entregas de bienes"* y meta asociada *"Revisiones mensuales"*, se recomienda precisar la manera en la que se dejarán documentadas

dichas revisiones y, lo más importante, que se delimiten los criterios que se van a observar en el proceso, con el fin de hacer trazable dicho control.

- En la acción propuesta "*Retroalimentación del cumplimiento de las condiciones de entrega de bienes (requisitos, formato, etc.)*" y la meta "*Reuniones de capacitación*", se recuerda cordialmente que en la reunión de apertura de la auditoría se manifestó por parte del Jefe de la Oficina de Control Interno que este tipo de acciones no garantizan el cumplimiento de los controles o los planes, por lo que se deben buscar alternativas que permitan fortalecer la actividad y atacar sus causas generadoras. Adicionalmente, debe plantearse una forma objetiva de medición.
- Para la meta "*Realización de visitas y seguimiento a los beneficiarios y reporte a nivel central*", es necesario establecer de qué manera se efectuará la documentación del resultado de dichas visitas y cómo será reportado al nivel central, buscando estandarizar para todo el proceso (y en general, en todas las UTT) los formatos aplicables que se juzguen pertinentes en las circunstancias. Dicho(s) documento(s) se sugiere que contemplen listados de actividades o características evidenciables (verificables), a los cuales se les pueda hacer trazabilidad.
- En la meta "*Acción definida para implementar en posibles nuevos convenios firmados con entes de cooperación*" se identifica que no es clara ni precisa, toda vez que no suministra elementos medibles ni verificables. Así mismo, en concordancia con la acción propuesta: "*En caso que se continúe con la ejecución de proyectos en el marco de Convenios de Cooperación; se recomienda que se estipulen cláusulas que permitan tener mayor control a la Agencia sobre todas las actividades a desarrollar en la etapa de ejecución*", se evidencia que la responsabilidad en la inclusión de este tipo de términos en los convenios no es suficientemente robusta desde los delegados de las UTT, sino más bien, desde la Vicepresidencia de Integración Productiva - Nivel Central en conjunto con la Oficina Jurídica, por lo que se insta a analizar la pertinencia de la responsabilidad de ejecución de esta actividad. En caso de que se opte por dejarlos, entonces se recomienda instruir o acompañar a través de directrices claras la legalización de estas minutas.

HALLAZGO N° 3. Incumplimiento cronogramas de actividades y debilidades en la metodología de medición de avances en la implementación de los PIDAR.

Descripción: En el numeral 4 del procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) versión 7, se define el *"Seguimiento a la implementación"* como el *"Seguimiento al cumplimiento del cronograma de actividades previsto en el marco de la implementación del PIDAR"*; a la vez, establece en el ítem 5.4 *"Cronograma de Actividades"* que *"Para la implementación de los PIDAR, se tendrá en cuenta el cronograma aprobado (...), el cual podrá ser ajustado de acuerdo con las necesidades que se planteen para la ejecución e implementación. La aprobación del cronograma se realizará por consenso en el Comité Técnico de Gestión del proyecto, con el cual se marcará la fecha de inicio de la implementación"*.

Así las cosas, esta Oficina de Control Interno solicitó y revisó los cronogramas de actividades aprobados en los Comités Técnicos de Gestión o Local (CTG o CTL) de los PIDAR de la muestra seleccionada (ver detalle en Hallazgo N° 1), con el fin de validar el desarrollo de las actividades de dicho cronograma, en lo que observó las situaciones enunciadas a continuación, para los siguientes proyectos:

Proyecto Resolución 0403 de 2018.

El cronograma del plan de implementación de este proyecto fue aprobado el 17 de julio de 2018, de acuerdo con lo registrado en la "Ayuda de memoria N° 001" del segundo Comité Técnico Convenio ADR-FAO (Comité Técnico de Gestión del proyecto), y de acuerdo con la información registrada en las Actas N° 06, 09, 10 y 11 de sesiones del Comité llevadas a cabo entre el 26 de noviembre de 2018 y el 31 de mayo de 2019, se evidenció incumplimiento del cronograma establecido para la compra de los insumos y semovientes requeridos para la implementación del proyecto, lo que generó retraso en las fechas de entrega programadas; además, en tres (3) casos no se observó acta de entrega de los bienes, lo que permite inferir que a la fecha de la visita (14 de agosto de 2019) los bienes aún no se habían adquirido o comprado.

El siguiente esquema ejemplifica los hitos planeados y se contrastan frente a los compromisos adquiridos, en lo que se también se observó incumplimiento en las fechas reprogramadas:

INSUMO / SEMOVIENTE	COMPROMISOS		ESTADO <i>al 14-ago-2019</i>
	ACTA N°	FECHA(S)	
Novillas	06 del 26-nov-18	Entre 28-ene-19 y 06-abr-19	Sin entregar
	09 del 2-abr-19	Primera semana de mayo 2019	
Comederos y bebederos	06 del 26-nov-2018	Entre 21 y 31-ene-19	Entregados 19-jul-19
	09 del 2-abr-2019	29-abr-19	
Insumos veterinarios	06 del 26-nov-2018	Entre 21 y 31-ene-19	Sin entregar
Cerca eléctrica (incluía instalación)	06 del 26-nov-2018	Entre 21 y 31-ene-19	Entregada 19-jul-19
	09 del 2-abr-2019	29-abr-19	
Tractor	06 del 26-nov-2018	Entre 15 y 28-feb-19	Entregado 9-may-19
	09 del 2-abr-2019	25-abr-19	
	10 del 6-may-2019	10-may-19	
Aperos	06 del 26-nov-2018	Entre 15 y 28-feb-19	Sin entregar
	11 del 31-may-2019	10-ago-19	

De otra parte, en las actas revisadas no se evidenció la fijación de compromisos para la compra y entrega del “Silopack” (sistema de conservación (o guarda) de forraje en cilindros), bien que se encontró incluido y aprobado en el Plan de Adquisiciones/Inversión.

En virtud de que, a la fecha de la visita de auditoría (14 de agosto de 2019) no se evidenció la entrega de la carta de propiedad del tractor (tres (3) meses después de haber sido entregado el bien), siendo un documento necesario para movilizarlo, y que tampoco habían sido entregados los “Aperos” (accesorios del Tractor), en el PIDAR no se habían podido emprender las actividades relacionadas con "Instalación de equipos" y "Funcionamiento de equipos", las cuales debían surtir una vez se contara con los elementos mencionados.

Proyecto Resolución 0122 de 2018.

No se evidenció la realización de las actividades relacionadas con *"Garantizar la disponibilidad de la contrapartida exigida en los requisitos de participación del proyecto Integral (...)"* y *"Realizar informes técnicos y financieros de avance y final (...)"*, que, de acuerdo con el cronograma modificado mediante oficio N° 1 al Memorando de Acuerdo N° 71 de 2018 firmado el 31 de diciembre de 2018, el cual había sido previamente aprobado por el CTL en su sesión del 31 de octubre de 2018, debía realizarse dentro de los nueve (9) primeros meses de ejecución del proyecto, es decir, entre junio de 2018 y febrero de 2019.

Al respecto, durante la visita de campo se solicitó, entre otras cosas, *"suministrar soportes de la ejecución de estos hitos o actividades establecidas en el cronograma aprobado en el primer comité técnico local"*, para lo cual se obtuvo como respuesta por parte de las personas que atendieron la visita: *"Se realizará la recopilación de la información que evidencie la realización de las actividades establecidas en el plan de trabajo aprobado en el primer CTL y en los informes de seguimiento, aclarando que alguna de esta documentación se encuentra bajo custodia de la UNODC a quien se le realizará la respectiva solicitud"*. El 21 de agosto de 2019 se recibió información adicional a la antes solicitada; no obstante, una vez verificada, no se evidenció soporte de la ejecución de las actividades requeridas.

Aunado a lo anterior, en el último informe de seguimiento del proyecto (formato F-IMP-006) con fecha 25 de julio de 2019, que se reportó desde la Unidad Técnica Territorial a la Vicepresidencia de Integración Productiva el 30 de julio de 2019, se observó que en el aparte *"Estado de Gestión del Proyecto"* se consignó lo siguiente: *"El 25 de julio de 2019, se adelantan acciones con UNODC y la Asociación a fin de soportar documentalmente la contrapartida, efectuar revisión y programar cierre"*; lo anterior permite deducir que la actividad *"Garantizar la disponibilidad de la contrapartida exigida en los requisitos de participación del proyecto Integral (...)"*, no había sido ejecutada en su totalidad, incumpliendo el plazo establecido (a febrero de 2019) en el cronograma del Memorando de Acuerdo 71 de 2018, situación que ha generado retrasos para la realización del cierre del proyecto.

Proyecto Resolución 1250 de 2017

No se evidenció la realización de las actividades relacionadas con *"Garantizar la disponibilidad de la contrapartida exigida en los requisitos de participación del proyecto integral (...)"*, *"Brindar asistencia técnica, productiva y socio organizacional a asociados de CAFEMASU beneficiarios del Acuerdo, que permita generar capacidades técnicas y socio-empresariales, en temas productivos y ambientales, para mejorar las actividades productivas de la organización"* y *"Realizar informes técnicos y financieros de avance y final (...)"*.

Llama la atención de la Oficina de Control Interno que en el Acta N° 8 del CTG realizado el 6 de febrero de 2019, en su numeral 3 *"Avance cuadro de indicadores"* se manifestó que la actividad *"Garantizar la disponibilidad de la contrapartida exigida en los requisitos de participación del proyecto integral (...)"* se encontraba ejecutada al 100%; no obstante, en los Informes de Seguimiento (formato F-IMP-006) remitidos mensualmente por la UTT 12 Villavicencio a la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) entre el 25 de marzo y 25 de julio de 2019, se observó que en el aparte *"Estado de Gestión del Proyecto"* hacen alusión a la ejecución de acciones para recopilar los soportes de la contrapartida para continuar con el cierre del proyecto. Este aspecto denota incongruencias en los seguimientos reportados y, por tanto, al cumplimiento de los hitos del cronograma.

De otra parte, si bien se observó en el Acta N° 1 del CTG realizado el 20 de noviembre de 2017 que se trató lo concerniente a la aprobación de la metodología y parámetros de los términos de referencia para el Plan de Adquisiciones, esta Acta no contenía adjunto el documento de términos de referencia, como lo requiere el indicador establecido para la actividad *"Elaborar los términos de referencia que contengan las condiciones de idoneidad y especificaciones técnicas para la contratación de los servicios de análisis de suelos, establecidos en el Plan de Adquisiciones con las especificaciones técnicas aprobadas por el CTL, mediante acta"*, que reza: *"No. de acta de CTL con los términos adjuntos"*.

Finalmente, se observó que la evaluación de las propuestas y selección de proveedor de los procesos SDC 005, 006 y 007 de 2018 se realizó en el mes de mayo de 2019; siendo que estaba programada para ejecutarse en el mes de abril de 2019, es decir, se llevó a cabo un (1) mes después de los términos establecidos en el cronograma.

Proyecto Resolución 0270 de 2018.

No se obtuvo evidencia de la ejecución de las diez (10) actividades establecidas en el cronograma aprobado en el primer Comité Técnico Local realizado el 7 de junio de 2018, ocasionando retrasos en el proceso de implementación del proyecto. Al respecto, durante la visita de campo los funcionarios responsables en la UTT N° 12 – Villavicencio que atendieron la visita, manifestaron que: *"En este momento la organización se encuentra en la fase de legalización de contratos con proveedores que quedaron seleccionados para la entrega de material vegetal (colinos de plátano y plántulas de cacao, herramientas, equipos e insumos agrícolas); por lo tanto, hasta la fecha no se ha presentado un informe financiero en donde se pueda constatar el avance en la ejecución presupuestal con respecto al primer desembolso"*.

Respecto a lo anterior, es importante resaltar que, las actividades *"Realizar los proceso de adquisiciones necesarios para la compra de material vegetal, equipos, maquinaria y contratación de la asistencia técnica"* y *"Efectuar las correspondientes entregas de materiales e insumos agrícolas a las familias beneficiarias, mediante actas de entrega y recibo a satisfacción suscrita por parte de cada una de estas"* relacionadas con las acciones mencionadas que se estaban adelantado por la organización, debían haberse ejecutado entre los meses de agosto de 2018 y mayo de 2019, de acuerdo con el cronograma o plan de trabajo aprobado, situación que denota el incumplimiento aludido previamente.

La situación descrita podría estar generando un impacto negativo en los beneficiarios del proyecto, toda vez que, en entrevistas realizadas por la Oficina de Control Interno el 15 de agosto de 2019 a los beneficiarios en los municipios de Acacias y Restrepo (Meta) donde se desarrolla el proyecto, manifestaron no conocer sobre el estado de la

contratación, y que los retrasos que se han generado en la entrega de insumos y productos podrían afectar las cosechas por el inicio de la temporada de verano y falta de riego; así mismo, ha generado pérdidas en algunos productores, quienes han invertido en la adecuación de sus terrenos a la espera de recibir los insumos en las fechas acordadas, lo cual ha sido postergado. Adicionalmente, en reunión sostenida con los Representantes Legales de las Asociaciones beneficiarias de los municipios de Acacias y Restrepo, se informó que estos inconvenientes han sido manifestados en reuniones con la UTT y mediante comunicados escritos, de lo cual, la Oficina de Control Interno observó dos (2) “*Actas de Reunión Técnica Alerta Beneficiarios*” del 21 y 22 de enero de 2019 entre representantes de la UTT y representantes legales de las asociaciones ASOPROCAGUA y ASOPORCAULE, respectivamente, manifestando demoras en la implementación y solicitando se adelanten las gestiones pertinentes para agilizar este proceso.

Estas situaciones contravienen lo establecido en los “Anexos A” de los siguientes Convenios de Cooperación suscritos entre “*las Naciones Unidas, representada por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), y la Agencia de Desarrollo Rural – ADR*”, así:

Convenio de Cooperación 197 de 2016 suscrito el 25 de noviembre de 2016:

- Numeral 3.1 “*Actividades de la Agencia. (...). 2. Apoyar la coordinación conjuntamente con UNODC de la ejecución del Convenio de Cooperación de acuerdo con lo establecido en el Plan Operativo y cronograma, realizando las recomendaciones que sean necesarias para el cumplimiento del objeto del convenio de cooperación. 3. Ejecutar las actividades a su cargo, de acuerdo con lo establecido en el convenio, en el plan operativo y cronograma de actividades*”
- Numeral 3.3. “*Actividades Conjuntas de UNODC y la Agencia. (...). 2. Efectuar seguimiento a la implementación del plan operativo y cronograma de actividades, con el fin de asegurar el cumplimiento de los indicadores y metas establecidas*”

Convenio de Cooperación 518 de 2017 suscrito el 9 de junio de 2017:

Capítulo II “De la Ejecución del Convenio”

- Numeral 3.1 *"Actividades de la Agencia. (...). 4. Coordinar conjuntamente con UNODC la ejecución de los proyectos que se vinculen al convenio de Cooperación, de acuerdo con lo establecido en el Plan Operativo".*
- Numeral 3.3 *"Actividades conjuntas de UNODC y la Agencia. (...). 2. Efectuar seguimiento a la implementación del Plan Operativo de actividades, con el fin de asegurar el cumplimiento de los indicadores y metas establecidas".*

Capítulo III “Instancias de Dirección y Ejecución del Convenio”

- Numeral 2.1 *"El comité Técnico se encargará de: (...). 4. Hacer seguimiento permanente de la ejecución técnica y presupuesta del Convenio y de los Proyectos. 5. Verificar el cumplimiento de las actividades contenidas en el Plan Operativo de actividades y en el cronograma de cada uno de los proyectos."*

Es pertinente indicar que esta observación debería leerse conjuntamente con la de entrega de bienes, toda vez que el incumplimiento en dicha actividad supone incumplimientos en los cronogramas de los proyectos.

Finalmente, esta Oficina de Control Interno indagó sobre la metodología con la que la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) tasa los avances en la implementación de los PIDAR en conjunto con los Cooperantes (FAO y UNODC), por lo cual, los responsables del proceso auditado entregaron por medio de correo electrónico del 14 de agosto de 2019, entre otros, los archivos "Etapas porcentajes FAO.docx" y "Correo adopción porcentajes de hitos 2018.pdf", y una vez efectuado el análisis, se llegó a las siguientes conclusiones:

Porcentajes de avances FAO (antes del 18 de febrero de 2019):

ETAPAS	PORCENTAJE DE LA ETAPA	PORCENTAJE ACUMULADO
Conformación de Comité Técnico	10%	10%
Plan de Implementación socializado y validado con la comunidad	15%	25%
Equipo Técnico y socio empresarial contratado	5%	30%
Aplicación MER (<i>Evaluación aplicada a las organizaciones de beneficiarios para medir su capacidad</i>)	15%	45%
Inicio del Plan de Fortalecimiento Técnico y socio empresarial	15%	60%
Insumos y materiales entregados	20%	80%
Cartas de acuerdo formalizadas	10%	90%
Socialización del balance del fortalecimiento	5%	95%
Proyecto Funcional	5%	100%

En la tabla anterior se puede evidenciar que, sin comenzar con la Implementación del proyecto, definida como *"el conjunto de actividades para la puesta en marcha y ejecución total de los PIDAR'S, tales como la compra y adquisición de bienes y servicios como: materiales, equipos, insumos, maquinaria, semovientes, construcción de infraestructura, contratación de mano de obra, realización de capacitaciones, relacionadas con el desarrollo de las actividades técnicas definidas en el marco lógico del proyecto y demás elementos definidos en el Modelo Técnico Financiero - MTF"* (Numeral 4 "Definiciones" del procedimiento *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"*), reporta hasta el hito de *"insumos y materiales entregados"* un avance del 80%, lo cual es elevado si se considera que el proyecto está en una etapa incipiente en la que apenas se pondrán en uso los elementos comprados.

Porcentajes de avances UNODC (según acta del 24 de julio de 2018)

ETAPAS	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PORCENTAJE DE AVANCE
1. Visita de Socialización	1. Acta de Socialización 2. Listado de asistencia con la firma del 80% de los beneficiarios (*). Por otro lado, se analizarán los casos especiales de los proyectos de zonas veredales en los cuales la ADR fue quien desarrolló esta actividad.	10%
2. Soportes de la firma del memorando de acuerdo	1. Acta de preselección 2. Memorando de acuerdo firmado por las partes	10%
3. Comité Técnico Local donde se aprueba el plan de inversión y el método de contratación	1. Acta de Comité Técnico Local firmado por las partes	10%
4. Primer desembolso equivalente al 40%	1. Correo de confirmación del primer desembolso por parte de la organización	25%
5. Visita de verificación en campo de ejecución del primer desembolso.	1. Acta del CTL en donde se incluya la verificación de la ejecución del primer desembolso.	5%
6. Segundo desembolso equivalente al 60%	1. Correo de confirmación del segundo desembolso por parte de la organización	35%
7. Acta de entrega Final	1. Acta de CTL en la que se certifique que se realizaron los desembolsos respectivos y se recibieron los materiales, maquinarias o equipos programados. 2. Actas de entrega de materiales firmadas por los beneficiarios, si es el caso, o al representante de la organización, en caso de ser una sola máquina o equipo para el proyecto.	5%

(*) Este requerimiento se tendrá en cuenta a partir de la fecha de la aprobación de esta propuesta, las socializaciones de los proyectos llevadas a cabo con fecha anterior a la aprobación de esta propuesta serán validadas con participación mínima del 50%+1 de los beneficiarios. Los proyectos en los que la participación fue inferior al 50% se analizará la posibilidad de llevar a cabo una nueva socialización en los casos que amerite).

En la tabla anterior se observa que hasta el hito 4 “*Primer desembolso del 40%*” se solicita reportar un avance en el proyecto de poco más de la mitad (55%) del mismo, sin que se haya efectuado una gestión más intensiva de las actividades de implementación, tal y como sugiere la definición enunciada en el párrafo anterior.

De otra parte, no se identifica la manera en la que se cuantificarán los avances de implementación de las diferentes adquisiciones. Por ejemplo, para el hito 5 “*Visita de verificación en campo de ejecución del primer desembolso*” se indica que el medio de verificación consistirá en “*Acta de CTL en donde se incluya la verificación de la ejecución del primer desembolso*”, lo que da a entender que el 5% se logra sólo cuando se ejecuta

la totalidad de recursos del desembolso, pero para el caso de avances parciales, no se indica la manera como se asignarán.

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

- Subjetividad y falta de rigurosidad en la medición de los avances de las actividades.
- Falta de seguimiento a los compromisos.
- Falta de diseño de señales de alerta para la gestión de los cuellos de botella en los proyectos.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Deficiencias y/o incumplimiento del Modelo de Operación y ejecución de los PIDAR (la planeación establecida para la implementación de los proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural) cofinanciados por la ADR.
- Desviación y/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.
- Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación, o autorizados por una instancia sin facultad para ello.

Descripción del (los) Impacto(s):

- No se logra el propósito de los PIDAR, o se logra de manera inoportuna, en perjuicio de los beneficiarios.
- Rechazo, desvinculación, desinterés o retiro de beneficiarios y demás interesados en la implementación de los PIDAR en el territorio.
- Daños a la imagen y/o reputación de la Agencia de Desarrollo Rural.

Recomendación(es): Teniendo en cuenta que el esquema con el que se ejecutan los proyectos del año 2018 y anteriores se basa en "Convenios de Cooperación

Internacional", y que el seguimiento que se hace a las actividades dentro de los proyectos es manual, se recomienda observar los siguientes cursos de acción para fortalecer los controles tendientes a evitar dilaciones o falta de ejecución de recursos y tareas que impacten la puesta en marcha de los PIDAR:

- Apoyarse en las versatilidades que otorgan aplicaciones tales como MS Project o similares, respecto al diseño de cronogramas y su seguimiento. Ahora bien, debe considerarse que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) cuenta con las herramientas "Gestión de Proyectos" y "Banco de Proyectos", las cuales se insta a adaptar a las necesidades, pero evitando, en la medida de lo posible, la manipulación de las mediciones sobre bases subjetivas o recálculos manuales. En otras palabras, se sugiere automatizar los avances de forma rigurosa, para que el sistema calcule automáticamente los avances, requiriendo únicamente de las entradas de los hitos.
- En caso de que en principio sea poco eficiente apoyarse en las herramientas citadas previamente, entonces se insta a usar la hoja de cálculo Excel para la automatización de esquemas de seguimiento, tales como diagramas de Gannt, que permiten, a través de gráficos de barras, comparar la planeación de actividades frente a su ejecución, suministrando simultáneamente alertas en los casos donde se incurra en rezagos relevantes (los cuales deberían determinarse a principios de la ejecución del PIDAR en la parametrización del apoyo citado). Se invita a apoyarse en personal de la Oficina de Tecnologías de la Información para el diseño de esta ayuda.

Los resultados o reportes entregados por el uso del mecanismo anterior, debería ser empleado en los Comités Técnicos de Gestión o Local de los Proyectos, para efectos de recomendar acciones preventivas o correctivas aplicables en las circunstancias (que incluye, por ejemplo, ajustes al cronograma), y para conocer sobre una base dinámica el estado actual de los avances en las contrataciones y entregas frente a lo planeado.

- En la continuidad del uso del modelo de operación mediante "Convenios de Cooperación", se hace un llamado para que la Vicepresidencia de Integración

Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) solicite colaboración del equipo de la Oficina Jurídica para efectos de plantear la participación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en la proyección de los términos de las minutas de convenios, memorando de Acuerdo o similares, o que participe en las mesas de trabajo con los Cooperantes, de tal manera que, se establezca consensuadamente la participación y acceso a la documentación por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), sin restricciones gravosas que supongan pérdida de la administración de los recursos o restricciones en la corroboración de avances por permisiones legales.

- Finalmente, si se contemplara la posibilidad de que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) comience a implementar los PIDAR directamente, o a través de otros esquemas, se insta a diseñar una metodología interna para la medición de los avances, documentándola en instructivos del proceso y ayudando a su instrumentación, atendiendo a los hitos que se definan, los cuales deben guardar congruencia con las realidades operativas de los PIDAR. Lo anterior, debe entenderse aunado al hecho de documentar la aprobación por parte de Presidencia de la ADR del Modelo de Operación que entrara a regir, en los términos del Decreto 2364 de 2015 de creación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“Es importante resaltar que durante las primeras reuniones de auditoría, se aclaró que una de las acciones de mejora en el proceso de seguimiento a los PIDAR en la etapa de implementación, fue revisar los porcentajes de avance, con el fin de lograr un mejor balance de las acciones estratégicas de cada PIDAR, en especial los que están siendo implementados a través de los Convenios de Cooperación con FAO, en donde se modificaron los hitos de avance en la ejecución, desde el mes de febrero de 2019.*

Adicionalmente, si bien no se cuenta con herramientas avanzadas para el seguimiento, dentro del Sistema de Gestión de Proyectos de la VIP, los hitos son plenamente identificados y bajo un proceso de verificación de los soportes (virtuales-Documentos escaneados) provistos tanto por las UTT como por los Cooperantes, las supervisiones de

los convenios se encargan de registrar objetivamente los avances, dando cumplimiento a los hitos pactados inicialmente con cada uno de los convenios.

Por otra parte, si bien se han observado y se han reconocido las fallas en el cumplimiento de los cronogramas establecidos inicialmente, se han identificado entre otras causas los procesos de elaboración de los términos de referencia de los diferentes procesos contractuales, en el proceso de transferencia de conocimiento con los cooperantes se ha trabajado para aminorar los tiempos en estos procesos; así como se ha venido trabajando en el fortalecimiento a las UTT's en la correcta implementación de los PIDAR ceñidos por el procedimiento de implementación vigente.”

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

- Subjetividad y falta de rigurosidad en la medición de los avances de las actividades.
- Falta de seguimiento a los compromisos.
- Falta de diseño de señales de alerta para la gestión de los cuellos de botella en los proyectos.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Generar alertas tempranas, tomando como línea base fechas límites a partir de la entrega de recursos de acuerdo con el método de ejecución y socializarlo con las UTT's.	Diseño de alertas establecido con los tiempos límites definidos para la ejecución de recursos de acuerdo con el método de ejecución.	Preventiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	31-dic-19
Fortalecer los métodos de verificación en el cumplimiento de las actividades estipuladas en el cronograma de los respectivos proyectos mediante comités técnicos mensuales de seguimiento de convenio entre ADR y UNODC – FAO.	Realización de Comités Técnicos mensuales de seguimiento de convenio.	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	31-dic-19

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Fortalecer el contenido de las actas de comité técnico de gestión y formato F-IMP-06 por parte de las UTT's.	Jornadas de acompañamiento a la realización de CTG en territorio.	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	31-dic-19

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta entregada por los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno la acepta, toda vez que se distinguen oportunidades de mejoramiento de cara a la Implementación de Proyectos Integrales, y en el entendido de que se están recopilando lecciones aprendidas por parte de los Supervisores de los Convenios. No obstante, en la justificación se está haciendo alusión a la modificación a partir de febrero de 2019 de la metodología de medición de avances de los convenios cuyo cooperante es la FAO, más no aquellos donde participa la UNODC. Al margen de esto, se insta a que se analicen los porcentajes de avance en congruencia con la operación de los PIDAR en lo relativo al capítulo de implementación de proyectos y otros que se contemplen en las circunstancias, tales como: asociatividad, asistencia técnica, planes integrales etc. Se reitera la importancia de diseñar la metodología cuando el modelo de operación sea ejecutado directamente por la Agencia de Desarrollo Rural.

Frente a los planes de mejoramiento, esta Oficina de Control Interno considera que las acciones propuestas son asertivas y atacan las causas asociadas a los riesgos identificados; no obstante, las metas relacionadas con las causas "*Falta de seguimiento a compromisos*" y "*Falta de diseño de señales de alerta para la gestión de los cuellos de botella en los proyectos.*" requieren ser fortalecidas, dado que realizar acompañamiento, por sí sólo resulta ser ineficiente por las siguientes razones:

- Porque no se consideran medidas específicas tendientes a evitar que se presenten los incumplimientos a los cronogramas.

- Porque la cantidad de proyectos en ejecución que tiene la ADR en varias regiones del país y las múltiples sesiones de Comités Técnicos de Gestión de cada uno de ellos, harían inviable realizar el acompañamiento continuo desde la sede central (Bogotá).

En virtud de lo anterior, se exhorta a diseñar mecanismos complementarios a la divulgación procedimental y la asistencia a los Comités, que sean más robustos de cara a evitar dilaciones en el cumplimiento de los hitos de los cronogramas. Se considera que la meta asociada a la causa *"Subjetividad y falta de rigurosidad en la medición de los avances de las actividades"* sobre *"Generar alertas tempranas, tomando como línea base fechas límites a partir de la entrega de recursos de acuerdo al método de ejecución (...)"* es una alternativa que ayuda para este propósito, pues además de permitir una medición ajustada a la implementación del PIDAR, permite monitorear la ejecución de las actividades y en simultáneo otorga permanente comunicación sobre los correctivos que se deben emprender para subsanar las brechas, aunque, se deberán prever cursos de acción cuando existen restricciones o dificultades por parte de los Organismos de Cooperación.

HALLAZGO N° 4. Incumplimiento de las actividades establecidas para la implementación y seguimiento de los PIDAR.

Descripción: Con el fin de verificar el cumplimiento de los lineamientos procedimentales establecidos para la implementación de los PIDAR, respecto a la notificación del acto administrativo de cofinanciación, visita de reconocimiento, socialización del proyecto a los beneficiarios, seguimiento a la implementación y cierre del Plan de Inversiones, durante las visitas de campo a las UTT N° 10 – Pasto y UTT N° 12 – Villavicencio, la Oficina de Control Interno inspeccionó los expedientes de los seis (6) PIDAR de la muestra seleccionada (ver detalle en Hallazgo N° 1), en lo que identificó las siguientes situaciones:

- a. Del proyecto con **Resolución 1256 del 13 de julio de 2017** no se evidenció el acta de notificación personal del acto administrativo de cofinanciación del PIDAR, la cual debe conservarse en el expediente del proyecto debidamente firmada por el

Representante Legal de la Asociación beneficiaria, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento "*Implementación de los Proyectos Integrales (...)*" (PR-IMP-001) versión 1, numeral 6 "*Desarrollo*", actividad 6: "*Notificar el acto administrativo mediante el cual se cofinancia el Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural (...). La Vicepresidencia de Integración Productiva informará a la Unidad Técnica Territorial a través de memorando para que esta proceda a realizar la notificación personal de la resolución mediante la cual se autoriza la cofinanciación del Proyecto (...) a través del Formato F-IMP-001 Acta de notificación personal Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (...) firmado y dirigido al representante legal de la forma asociativa participante del proyecto integral. (...)*".

- b. Del proyecto con **Resolución 0403 de 2018** no se evidenció la realización de la visita de reconocimiento, en virtud de que no se observó el acta de reunión y listado de asistencia correspondiente en el expediente del proyecto, situación que genera incertidumbre de la participación del Representante de la UTT, Representante del ejecutor del proyecto y Representante de los beneficiarios, como también inobservancia de lo establecido en el procedimiento "*Implementación de los Proyectos Integrales (...)*" (PR-IMP-001) versión 4, numeral 6 "*Desarrollo*", actividad 7: "*Visita de reconocimiento. Programar visita de reconocimiento del proyecto, en esta visita participará: 1. Un representante de la Unidad Técnica Territorial. 2. Un representante del ejecutor. 3. Un representante de los beneficiarios, se llevará a cabo un diagnóstico del proyecto, la identificación y ubicación del mismo y de los beneficiarios*".
- c. De los proyectos con **Resolución 1255 y 1256 del 13 de julio de 2017 y 0403 del 7 de junio de 2018** no se evidenció la realización de la actividad de socialización del proyecto, la cual debió realizarse posterior a la visita de reconocimiento con el(los) grupo(s) asociativo(s) beneficiario(s), incumpléndose lo establecido en el procedimiento "*Implementación de los Proyectos Integrales (...)*" (PR-IMP-001), numeral 6 "*Desarrollo*":
- Actividad 7 (versión 1): "*Socializar el Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural (...) al grupo asociativo beneficiario para el inicio de la ejecución. Coordinar*

la logística y realizar la reunión de socialización con la forma asociativa beneficiaria y las entidades territoriales, presentando la totalidad de la información del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural (...)."

- Actividad 8 (versión 4): *"Socializar el Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural (...) al grupo asociativo beneficiario para el inicio de la ejecución. Dentro de los 20 días siguientes a la visita de reconocimiento, se coordinará la reunión de socialización del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural al grupo asociativo beneficiario. (...)."*

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-026, hallazgo N° 1, literal e).

- d. Para los tres (3) proyectos con **Resolución 1255 y 1256 del 13 de julio de 2017 y 0403 del 7 de junio de 2018**, se corroboró que no se efectuó el seguimiento a la implementación del proyecto, en los términos de la actividad 12 del numeral 6 del procedimiento *"Implementación los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) versión 7, que indica: *"Se realizarán reuniones de seguimiento en donde participe el Director de la UTT y el ejecutor, con el fin de verificar el avance, identificando las dificultades y cuellos de botella así como las acciones para realizar. Presentar informe mensual (25 de cada mes)".* Además, esta observación fue corroborada con la declaración del encargado de la UTT para atender la visita de esta Oficina de Control Interno el 12 de agosto de 2019, donde se manifestó que estos seguimientos mensuales no se están realizando.

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-026, hallazgo N° 5, literal a).

- e. En la reunión de socialización de cierre del Plan de Inversión del proyecto con **Resolución 1256 del 13 de julio de 2017**, se observó que fue realizada con la asistencia de 43 beneficiarios de los 45 que conformaban la Asociación, es decir, con el 95,6% de ellos, lo que indica que no se logró el aforo necesario para llevar a cabo

el cierre del proyecto, lo que permite concluir que la Agencia de Desarrollo Rural no cuenta con el recibido a satisfacción de lo aprobado en la resolución de cofinanciación del proyecto, teniendo en cuenta lo establecido en el procedimiento, *"Implementación de los Proyectos Integrales (...)"* (PR-IMP-001) versión 7, numeral 6 *"Desarrollo"*, actividad 13: *"Se realizará reunión de cierre del Plan de Inversión, en la cual se verifique el cumplimiento del cronograma de actividades propuesto, entrega de insumos y/o servicios con la asistencia del 100% de los beneficiarios, quienes deberán firmar el acta donde se evidencia el recibido a satisfacción de lo aprobado por la resolución de cofinanciación. (...)"*.

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

- Desalineación de la operatividad de los PIDAR frente a los términos propuestos en el procedimiento en sus diferentes versiones.
- Falta de señales de alerta dentro del proceso para la implementación de PIDAR en relación con hitos de socialización y seguimiento.
- Cambios recurrentes o numerosos en las versiones del procedimiento de "Implementación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial"

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Deficiencias y/o incumplimiento del Modelo de Operación y ejecución de los PIDAR (la planeación establecida para la implementación de los proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural) cofinanciados por la ADR.
- Deficiencias, debilidades, o inadecuada supervisión técnica a la implementación de los PIDAR.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Posible incursión o presencia de cuellos de botella para el desarrollo oportuno de los PIDAR.
- Incumplimiento del cronograma de actividades.

Recomendación(es): Con el fin de evitar el incumplimiento de las actividades que se tengan establecidas como mandatorias en el procedimiento, se insta a que la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado):

- a. Diseñe y estandarice el flujo de trabajo/actividades que deben surtirse en esta etapa (implementación) a través de un flujograma o esquema afín, que permita identificar los hitos y tareas a desarrollar. Se sugiere distinguir las actividades que sean obligatorias de aquellas que sean optativas, más es necesario que se eviten, en la medida de lo posible, éstas últimas, de cara a evitar reprocesos e incurrir en ineficiencias operativas que impidan el avance de los PIDAR. Este insumo a su vez puede ser usado como base para el diseño de la metodología de avances de los PIDAR.
- b. Analice el historial de cambios de todas las versiones del procedimiento PR-IMP-001 (a la fecha de este reporte de auditoría, eran 7), con el fin de determinar si todas las actividades que se tienen dispuestas son factibles dentro de la operación de los PIDAR. En caso de que se identifiquen actividades que no aporten valor al proceso, se insta a eliminarlas, dejando de manera definitiva aquellas que deben surtirse. Desde luego, el resultado debe ser consistente con el diseño que se realice según recomendación del numeral anterior.

Finalmente, para cada actividad relevante determinada según los numerales anteriores, se insta a asociarles señales de alerta (tendientes a indicar desviaciones tolerables en la realización de las actividades), las cuales deben ser monitoreadas en cada Comité, e incluso, en espacios alternativos, para evitar la materialización de riesgos operativos en la implementación. Si se opta por continuar con el esquema de operación de Organismos

de Cooperación, se deberán circularizar las instrucciones a los integrantes del Comité para poder abordar las temáticas y documentarlas en las reuniones del caso.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Justificación: *“Se determina que según lo presentado por la Oficina de Control Interno –OCI, se deberán asumir acciones para mejorar el desempeño respecto de la situación identificada; sin embargo, es de aclarar que todo lo que se encuentra plasmado dentro del procedimiento es de obligatorio cumplimiento, ya que esta es la función que tiene este instrumento dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, como documento que establece las actuaciones a desarrollar en el marco del proceso. Por otro lado, se debe tener en cuenta que producto de la mejora continua es que se han emitido las diferentes versiones de procedimiento, como resultado de las lecciones aprendidas derivadas de las reglas de la experiencia y de la sana crítica que se han evidenciado precisamente con la ejecución de un programa misional que contiene múltiples variables que no se pueden abarcar, dimensionar ni prever en su totalidad desde su fases primarias, siendo lo importante aprender de estas realidades y adoptar los mecanismos, instrumentos y procedimientos de la Entidad en aras del mejoramiento continuo de los procesos.*

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el Sistema de Gestión de Proyectos se emplea también como herramienta de apoyo a las diferentes gestiones que adelanta la UTT en el marco de apoyo a la supervisión de cada PIDAR.”

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado: Falta de señales de alerta dentro del proceso para la implementación de PIDAR en relación con hitos de socialización y seguimiento.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar mejora en el procedimiento de Implementación, contemplando acciones asociadas al seguimiento y las acciones que se presentarán frente a la ejecución del procedimiento conforme a su establecimiento.	Ajuste Procedimiento	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	15-oct-19
	Socialización de ajustes ante UTT's y funcionarios vinculados con el proceso.	Correctiva		15-oct-19	31-dic-19

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta entregada por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno la acepta puesto que confirma las debilidades identificadas y reportadas en este hallazgo. Frente a los planes de mejoramiento, los términos planteados en éstos corresponden a los mismos que se registraron en el hallazgo N° 1 *“Debilidades en aprobaciones documentadas en actas de Comité Técnico de Gestión y limitación en el acceso a la información de procesos contractuales de los PIDAR”*, en el sentido de ajustar el procedimiento y socializar los ajustes ante UTT's y funcionarios del proceso; en virtud de esto, esta Oficina de Control Interno reitera la importancia de: i) instrumentar controles relacionados con la actualización del procedimiento y ii) delimitar lo que se entiende por ajuste, pero, más allá de ello, identificar controles que mitiguen las causas, pues la socialización por sí sola no ayuda para estos efectos.

Finalmente, si se analiza detenidamente la causa identificada por el equipo responsable del proceso respecto a la falta de señales de alerta, no se están indicando como meta aquellas que aborden este tipo de hitos y su seguimiento, por lo que es necesario fortalecer el plan de mejoramiento.

HALLAZGO N° 5. Deficiencias en la asignación de productos e indicadores en el Plan de Acción Institucional e inconsistencias en el cálculo y niveles de cumplimiento de las metas periódicas.

Descripción: El procedimiento "Formulación, Seguimiento y Ajustes a Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional" (PR-DER-008) indica dentro de su alcance que "(...) *aplica a todos los procesos de la ADR. (...)*" (Negrilla fuera de texto).

Con base en lo anterior, esta Oficina de Control Interno realizó la inspección y análisis de la matriz "Plan de Acción Consolidado 2019", publicada en la página web de la Entidad (www.adr.gov.co) en la ruta *Transparencia Acceso a la Información / 6. Planeación / 6.1 Políticas, lineamientos y manuales / Políticas y lineamientos sectoriales e institucionales*, con el fin de identificar los productos, metas y actividades propuestas dentro del proceso "Implementación de Proyectos Integrales"; no obstante, tal información no fue hallada en dicha matriz; por lo que, en este caso se concluyó que la Agencia de Desarrollo Rural ha incumplido con su consideración en la elaboración del Plan de Acción Institucional de la vigencia 2019.

Respecto a lo anterior, los responsables del proceso auditado mediante correo electrónico del 7 de agosto de 2019 indicaron que: *"Conforme a las instrucciones de la Oficina de Planeación en relación al diligenciamiento del plan de acción para la vigencia 2019, éste debía responder a la estructura de los proyectos de inversión. Para el caso en particular del proyecto de inversión "Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural", tiene dos objetivos: el primero se relaciona con los Planes Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural, y el segundo, todo lo relacionado con los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR- en cuanto a su estructuración e implementación. En este sentido, el Plan de Acción sólo se dividió en 2: Planes y PIDAR. No obstante, dentro del componente "ESTRUCTURACIÓN Y FORMULACIÓN DE PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL", se encuentran relacionadas las metas tanto de estructuración como de implementación. (...)"*

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno concluyó que, si bien no se asignaron explícitamente planes de acción al proceso objeto de auditoría, si se tuvieron en cuenta indicadores asociados desde otro proceso; por tal razón, se procedió a analizar los indicadores *"Porcentaje de proyectos con estado de implementación superior al 80%"* y

“Porcentaje de proyectos superiores al 20% en su estado de implementación” asociados al producto “Proyectos Integrales Implementados” del proceso “Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural”, junto con las matrices suministradas el 16 de agosto de 2019 por los responsables del proceso, que documentan sus avances al 31 de julio de 2019, en lo que se observó lo siguiente:

- Del indicador “Porcentaje de proyectos con estado de implementación superior al 80%” no se cumplió con la meta periódica al corte de abril de 2019, según se esquematiza enseguida:

FÓRMULA DE CÁLCULO INDICADOR	HITO / ACTIVIDAD	META PERIÓDICA	CORTE META PERIÓDICA	EJECUCIÓN CALCULADA OCI a 31-jul-2019
(Número de proyectos con estado igual o superior al 80% de implementación / 189) * 100	Acompañar y apoyar la etapa precontractual para la implementación de los proyectos integrales.	100% (189 proyectos)	Abril 2019	22,75% (43 proyectos)

- Los siguientes proyectos correspondientes a la Unidad Técnica Territorial N° 11 y ubicados en el departamento de Caquetá, se observaron reportados con grados de avance superior al 100%, situación que llama la atención de la Oficina de Control Interno y genera inquietudes razonables sobre lo adecuado del cálculo y seguimientos realizados por los responsables del proceso:

NOMBRE PROYECTO	RESOLUCIÓN APROBACIÓN	PORCENTAJE AVANCE REPORTADO
Implementar un modelo piscícola para la producción de tilapia roja bajo el sistema de BIOFLOC en la vereda Miravalle en el municipio de San Vicente del Caguán.	1322	130%
Adquisición de banco básico de maquinaria agrícola como herramienta de optimización de los recursos naturales y apoyo a la prestación de servicios que mejoren la productividad de los predios Ganaderos y Agrícolas de los pequeños y medianos productores de las veredas Agua Bonita.	1290	120%

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

- Incumplimiento de los controles de revisión del Plan de Acción Institucional por parte del responsable del proceso auditado, de la Oficina de Planeación y del Comité Institucional de Gestión y Desempeño.
- Errores u omisiones del recurso humano encargado de elaborar y consolidar los Planes de Acción para reporte.
- Omisión de directrices y/o falta de direccionamiento estratégico por parte del Líder del proceso "Implementación de Proyectos Integrales".

Descripción del (los) Riesgo(s): Inobservancia del Plan de Acción Institucional y/o deficiencias en la asignación de los productos y actividades al proceso.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Incumplimiento de las metas misionales de la Entidad relacionadas con los procesos, y, en particular, el de "Implementación de Proyectos Integrales".
- Pérdida de recursos, tiempo y esfuerzos para lograr los objetivos de los proyectos a implementar.

Recomendación(es): La Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) debe:

- Efectuar un inventario de todos los procesos a su cargo y designar, para cada uno de ellos o para todos, una persona que se encargue de identificarlos en la matriz de Plan de Acción Institucional, de tal manera que se garantice su integridad y existencia.
- Solicitar el apoyo de la Oficina de Planeación para verificar el inventario de los procesos, con el fin de que, al momento de aprobación del Plan de Acción Institucional se cuente con la certeza de que se han incluido todos los procesos bajo su responsabilidad. Es recomendable que se suscriban certificaciones de recibo y/o entrega a satisfacción (o se dejen soportes afines) del documento preliminar de Plan

de Acción, que constata su entrega y que quien lo recibió, estuvo de acuerdo con la completitud de su contenido.

Finalmente, dado que el Plan de Acción Consolidado de 2019 aún adolece de la omisión del proceso de *"Implementación de Proyectos Integrales"*, se recomienda que la Vicepresidencia de Integración Productiva analice los efectos de la no inclusión y, atendiendo a los términos de la actividad 16 del procedimiento PR-DER-008, modifique o ajuste el Plan de Acción en lo pertinente para que sea sometido a aprobación por las instancias correspondientes, y se surtan las tareas posteriores del caso.

Respuesta del Auditado: No Aceptado.

Justificación: *"En relación con este punto, en primera instancia se debe tener en cuenta que la Oficina de Planeación es la dependencia que tiene la competencia para emitir directrices relacionadas con la construcción del Plan de Acción de la Agencia, las cuales fueron acatados conforme a su solicitud y bajo la asesoría provista por el equipo que acompañó desde dicha área. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que las fechas establecidas dentro del Plan de Acción de la entidad son indicativas, toda vez que no se prevén casos fortuitos como las dinámicas administrativas presentadas durante el primer semestre en la Agencia.*

En este sentido, se debe tener en cuenta que las metas fijadas en dicho Plan están asociadas al Proyecto de inversión "Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural" conforme a los lineamientos entregados por la Oficina de Planeación, contempla la ejecución de sus metas hasta el 31 de diciembre del presente año.

- *Del indicador "Porcentaje de proyectos con estado de implementación superior al 80%" no se cumplió con la meta periódica al corte de abril de 2019. Fundamentado en lo anterior y sumando al trámite que requiere el realizar un ajuste del Plan de Acción (Solicitud ante Comité Institucional de Gestión y Desempeño y posterior solicitud de cambio ante el Consejo Directivo) a la fecha de la auditoria no se*

considera procedente la recomendación de realizar dicho ajuste. Si bien el corte analizado no se presentó el avance esperado, en los meses subsiguientes, la Vicepresidencia de Integración Productiva ha ejecutado acciones orientadas a lograr la meta propuesta, donde se cuenta a la fecha de la auditoria con 56 PIDAR con porcentaje de avance superior al 80%.

- *Proyectos reportados con grados de avance superior al 100%. En relación con este punto, una vez identificados estas presuntas inconsistencias, por parte del equipo de Supervisión a cargo de estos proyectos, procedió a realizar el ajuste respectivo, (...).*

En conclusión y por lo anteriormente expuesto, por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva no se acepta el presente hallazgo en mención.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Una vez analizada la respuesta entregada por los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno no la acepta por las siguientes razones:

- El procedimiento *"Formulación, Seguimiento y Ajustes a Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional" (PR-DER-008)*, contempla por definición que el "Plan de Acción Anual" es el *"Documento en el cual se registran los productos y actividades a través de las cuales **se materializan los objetivos** estratégicos de la Entidad, **estableciendo** responsables y **fechas de cumplimiento**, siendo la herramienta para hacer seguimiento al avance estratégico de la Entidad"*. (Negrillas fuera de texto). Así las cosas, se verifica que las periodicidades que se asignan a las actividades o hitos no son indicativas, sino más bien obligatorias, puesto que el cumplimiento de los objetivos se da por la adecuada programación de las frecuencias de ejecución. Lo anterior, sin perjuicio de los ajustes y mejoras que se puedan hacer al Plan de Acción, según lo establecido en el numeral 5 *"Condiciones Especiales"* de dicho procedimiento.
- Independientemente de los avances a la fecha de este reporte de auditoría, y los que se efectúen a 31 de diciembre de 2019, los responsables del proceso auditado están

aceptando que el Plan de Acción, con corte al mes de abril de 2019 respecto al indicador *"Porcentaje de proyectos con estado de implementación superior al 80%"* no se cumplió. Esto denota que la planeación de avances parciales no se calculó adecuadamente y que, pese a la desviación, tampoco se optó por ajustar o mejorar el Plan de Acción, en los términos establecidos en el numeral 5 *"Condiciones Especiales"* del procedimiento *"Formulación, Seguimiento y Ajustes a Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional"* (PR-DER-008), ítem 3, que indica: *"El Plan Estratégico y de Acción, son susceptibles de ajuste y mejora, con previa solicitud sustentada por parte de los involucrados, revisión por parte del Comité Institucional de Gestión y Desempeño y aprobación del Consejo Directivo"*.

- Se aceptó el hecho de que existió la inconsistencia respecto al reporte de grados de avance superiores al 100% para los proyectos del Caquetá, al margen de que se había efectuado el ajuste correspondiente al que aluden los responsables del proceso auditado, el cual no pudo ser observado por la Oficina de Control Interno, toda vez que no fue adjuntado el soporte correspondiente.

Ahora bien, de acuerdo con el contenido del Memorando N° 20192200031323 del 22 de agosto de 2019 emitido por la Presidente de la ADR al Jefe de la Oficina de Control Interno, se acepta el hecho de que no curse un ajuste para actualizar el Plan de Acción Institucional en lo referente a incluir los hitos y actividades dentro del proceso de "Implementación de Proyectos Integrales" dado que: *"(...) se evidencia que el proceso (...) se está reflejando en el plan de acción vigente, aunque de manera indirecta, debido a que desde la formulación y a pesar de las validaciones que, (...), se hacen en la Oficina de Planeación, en el Comité Institucional de Gestión y Desempeño (...) y en el Consejo Directivo, se presentó esta imprecisión, no sólo en el mes de enero, sino en la convocatoria de junio cuando se presentaron las propuestas de ajuste al plan de acción vigente"*. En este orden de ideas, y con base al argumento entregado por la Presidencia para observar las recomendaciones de la Oficina de Control Interno, se exhorta para tener en cuenta para cada proceso, en el momento de la planeación estratégica, sendos productos en el Plan de Acción.

Finalmente, aunque los responsables del proceso auditado indican la existencia de ajustes de algunos temas que se expusieron en este hallazgo (los avances de implementación y las mediciones de los proyectos del Caquetá), se insta a que realicen un seguimiento adecuado a la implementación de los PIDAR, con miras a prever si las metas planteadas son alcanzables según la estimación efectuada.

HALLAZGO N° 6. Deficiencias en la gestión de riesgos del proceso (identificación, medición y control).

Descripción: En el análisis del cumplimiento de la Política de Administración del Riesgo (versión 2) adoptada por la Entidad en noviembre de 2018, por parte de los responsables del proceso “*Implementación de Proyectos Integrales*”, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes situaciones:

a. Mapa de Riesgos de Corrupción.

El proceso contaba con un Mapa de Riesgos de Corrupción (MRC) compuesto por el riesgo “*Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados*”, el cual tenía asociados tres (3) controles, y en el análisis que la Oficina de Control Interno (OCI) realizó al diseño de éstos, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el numeral 3.2.2 “*Valoración de los controles*” de la “*Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*” (versión 4), se identificaron las siguientes situaciones:

- Dos (2) de los tres (3) controles no cumplieron los lineamientos respecto a los criterios de evaluación de periodicidad (“*¿La oportunidad en que se ejecuta el control ayuda a prevenir la mitigación del riesgo o a detectar la materialización del riesgo de manera oportuna?*”) y propósito (“*¿Las actividades que se desarrollan en el control realmente buscan por si solas prevenir o detectar las causas que pueden dar origen al riesgo, (...)?*”), según se resume en la siguiente tabla:

PROPÓSITO DEL CONTROL	CONCEPTO SOBRE EL PROPÓSITO DEL CONTROL	CONCEPTO SOBRE LA PERIODICIDAD DEL CONTROL
CONTROL: Definir cronograma de implementación y generar puntos de control en la ejecución del mismo, articulados con las áreas misionales de la ADR.		
Garantizar el desarrollo a tiempo del proyecto, según el cronograma de actividades inicial establecido conjuntamente con la comunidad.	MRC: Prevenir. OCI: El control no se tipifica como tal, toda vez que apunta a indicar que la medida mitigante es "generar controles", pero no se precisa en particular qué tipo de controles son los que se aplicarán a los hitos del cronograma que se defina. En virtud de lo anterior, no es factible indicar que el control previene o detecta las causas del riesgo, por lo que no se cumpliría el propósito para el que fue diseñado.	MRC: Trimestral OCI: No es adecuada, puesto que la(s) medida(s) que se tome(n) como control estaría(n) supeditada(s) al cumplimiento de los hitos del cronograma de implementación; es más preciso indicar que la periodicidad está sujeta a los tiempos que se definan para cada actividad.
CONTROL: Socialización y amplia cobertura en la difusión de los procedimientos de adquisición que se definan en el proyecto.		
Garantizar la transparencia en los procesos de adquisición de los bienes y servicios del proyecto.	MRC: Prevenir OCI: El control no se tipifica como tal, puesto que "socializar" y "ampliar cobertura" corresponden a actividades, pero no a medidas que contrarresten riesgos; en este orden de ideas, emprender estas tareas no necesariamente garantizan la transparencia de los procesos de adquisición.	MRC: Trimestral OCI: Dado que la(s) medida(s) que se disponga(n) como control(es) depende(n) del lanzamiento de procesos de adquisición, es más específico indicar que se adoptarán según los tiempos que se instruyan para el cumplimiento de estos hitos.

- Los tres (3) controles asociados al riesgo no cumplieron los lineamientos respecto al criterio de evaluación “*Qué pasa con las observaciones o desviaciones*”, según lo expuesto a continuación:

DESCRIPCIÓN DEL CONTROL	OBSERVACIÓN
Realizar visitas de seguimiento para verificar las condiciones iniciales del proyecto, al momento de la emisión del acto administrativo, para garantizar la inversión y sostenibilidad del proyecto.	En la redacción del control no se identifican/contemplan los cursos de acción que se tomarán por parte del responsable de su ejecución, en caso de que se detecten situaciones que llamen la atención respecto al proyecto.
Socialización y amplia cobertura en la difusión de los procedimientos de adquisición que se definan en el proyecto.	Dado lo indicado en el apartado anterior (no corresponde a un control), no se indica o especifica si el control admite desviaciones y, en caso de existir, qué tipo de tratamiento se les dará.
Definir cronograma de implementación y generar puntos de control en la ejecución del mismo, articulados con las áreas misionales de la ADR.	

- Valoración errónea de los controles, toda vez que, la evaluación del diseño de los controles y el cálculo de la solidez individual de cada uno de ellos se realizó con

datos inexactos, por lo que se observaron las siguientes diferencias entre la información reportada en el Mapa de Riesgos de Corrupción (MRC) y el recálculo realizado por la Oficina de Control Interno (OCI):

DESCRIPCIÓN DEL CONTROL	Evaluación del diseño del control		Solidez individual del control	
	MRC	OCI	MRC	OCI
Realizar visitas de seguimiento para verificar las condiciones iniciales del proyecto, al momento de la emisión del acto administrativo, para garantizar la inversión y sostenibilidad del proyecto.	Fuerte (100)	Débil (55)	Fuerte (100)	Débil (0)
Socialización y amplia cobertura en la difusión de los procedimientos de adquisición que se definan en el proyecto.	Moderado (95)	Débil (70)	Moderado (50)	Débil (0)
Definir cronograma de implementación y generar puntos de control en la ejecución del mismo, articulados con las áreas misionales de la ADR.	Fuerte (100)	Débil (55)	Fuerte (100)	Débil (0)

A la vez, la situación anterior generó una calificación errónea de la solidez del conjunto de los controles, teniendo en cuenta que, la *“Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas”*, (Versión 4 - página 64), establece que para determinar la *“calificación de la solidez del conjunto de controles”* se calcula el *“promedio de la solidez individual de cada control (...)”* y si *“al sumarlos y ponderarlos es igual a 100”* la solidez es *“Fuerte”*, si está entre 50 y 99 es *“Moderado”* y si es menor a 50 es *“Débil”*:

DESCRIPCIÓN DEL CONTROL	Calificación de la solidez del conjunto de controles			
	MRC	Puntuación	OCI	Puntuación
Realizar visitas de seguimiento para verificar las condiciones iniciales del proyecto, al momento de la emisión del acto administrativo, para garantizar la inversión y sostenibilidad del proyecto.	Fuerte	100	Débil	0
Socialización y amplia cobertura en la difusión de los procedimientos de adquisición que se definan en el proyecto.	Moderado	95	Débil	0
Definir cronograma de implementación y generar puntos de control en la ejecución del mismo, articulados con las áreas misionales de la ADR.	Fuerte	100	Débil	0
<u>Total Promedio Ponderado</u>	<u>Moderado</u>	<u>98.3</u>	<u>Débil</u>	<u>0</u>

- Desplazamiento de un cuadrante en el “Impacto” del riesgo inherente para calcular el riesgo residual, lo cual evidenció inobservancia del numeral 3.2.3 “*Nivel de riesgo (riesgo residual)*” de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas –Versión 4, el cual estipula “*Tratándose de riesgos de corrupción únicamente hay disminución en probabilidad. Es decir, para el impacto no opera desplazamiento*”. Además, si se tiene en cuenta que la calificación correcta de “*la solidez del conjunto de los controles es débil, este no disminuirá ningún cuadrante de impacto o probabilidad asociado al riesgo*”, de acuerdo con lo estipulado en el mismo numeral de la guía antes mencionada. En este orden de ideas, la valoración del riesgo residual debió ser idéntica a la calificación del riesgo inherente, tal como se detalla a continuación:

CALIFICACIÓN / VALORACIÓN	PROBABILIDAD	IMPACTO	RESULTADO
Calificación Inherente (MRC)	Probable (4)	Catastrófico (5)	Extremo (20)
Valoración Residual (MRC)	Improbable (2)	Mayor (4)	Alto (8)
Valoración Residual Recalculada (OCI)	Probable (4)	Catastrófico (5)	Extremo (20)

b. Mapa de Riesgos de Gestión

Mediante correo electrónico del 22 de julio de 2019, la Oficina de Planeación manifestó que: “*A la fecha, el mapa de riesgos que se encuentra aprobado es el de corrupción que se encuentra publicado en el listado maestro de registros, los nuevos mapas actualizados se encuentran en revisión y aprobación del Vicepresidente de Integración Productiva (...).*”

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno concluyó que, al 31 de julio de 2019 el proceso auditado no contaba con un mapa de riesgos de gestión, lo que denota inobservancia de la responsabilidad a cargo del(los) Líder(es) del Proceso de “*Revisar los cambios en el direccionamiento estratégico y cómo estos pueden generar nuevos riesgos o modificar los que se tienen identificados*” establecida en el numeral 7 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2 adoptada por la

Entidad el 29 de noviembre de 2018, lo cual puede facilitar la materialización de eventos de riesgo, situación que es altamente probable considerando que se trata de uno de los principales objetivos de la Agencia de Desarrollo Rural, en cuanto a la “Implementación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR”.

c. Acciones para Abordar Riesgos

- En las tres (3) Acciones para Abordar Riesgos (AAR) asociadas al riesgo de corrupción *“Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados”* identificado en la vigencia 2019, se observó la falta de un plan de acción o mejoramiento en el que se establezcan actividades de seguimiento, responsable(s) y fecha(s) límite(s) de cumplimiento.

Estas acciones fueron registradas en el Sistema Integrado de Gestión (aplicativo ISOLUCION) el 31 de enero de 2019, de acuerdo con los registros observados en dicho aplicativo en el módulo *Mejora / Reportes / Acciones para Abordar Riesgos*.

- AAR 147. *“Proveer información periódica a los beneficiarios, sobre los avances en la implementación del proyecto conforme a lo socializado inicialmente y a los compromisos establecidos en los Comités Técnicos de Gestión.”*
- AAR 148. *“Fortalecer las capacidades en territorio sobre los procesos de adquisiciones de bienes y servicios en el marco de los proyectos y garantizar la amplia y clara difusión de los mismos.”*
- AAR 178. *“Verificar y generar acciones de mejora, respecto a los puntos de control definidos en los cronogramas de actividades, en los Comités de Técnicos Gestión.”*

Tales situaciones contravienen lo establecido en el procedimiento “Acciones de Mejoramiento” (PR-SIG-004), numeral 6 “DESARROLLO”, actividad 4. *“Establecer*

el Plan de Acción. Una vez identificadas las causas, definir el plan de acción (...); especificando los responsables y fecha de ejecución.”

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-026, hallazgo N° 7, literal d).

- En la evaluación de las once (11) actividades asociadas a las siete (7) Acciones para Abordar los siete (7) Riesgos identificados en la vigencia 2018, en cinco (5) actividades se observó que los seguimientos a su cumplimiento no fueron realizados con la periodicidad “Bimestral” declarada en el aplicativo ISOLUCION, periodicidad que se analiza a partir de la fecha de registro de la actividad en el aplicativo hasta la fecha de compromiso o fecha límite de cumplimiento; además, en cuatro (4) casos el seguimiento evidenciado superó la fecha de compromiso establecida, como se detalla a continuación:

ACTIVIDADES	FECHA CREACIÓN ISOLUCIÓN	FECHA COMPROMISO	PERÍODOS A REALIZARSE SEGUIMIENTO	FECHA SEGUIMIENTO
RIESGO: Mala escogencia del proveedor.				
AAR 37. Realizar la revisión detallada en los componentes técnicos, financieros, de capacidad administrativa e idoneidad, de los proveedores. Socialización y definición en comité de supervisión y control de la inversión de los posibles proveedores del proyecto.				
Esta acción es realizada en territorio en cada UTT, queda registrada en las Actas de Comité en cada UTT y a su vez en la carpeta del proyecto en región.	16-nov-17	27-abr-18	ene-18 mar-18	05-sep-18
Los Comités se desarrollan en región, en cada UTT, allí hay registro de actas de cada uno y estas reposan en la carpeta del proyecto.	16-nov-17	27-abr-18	ene-18 mar-18	05-sep-18
AAR 7. Adicionar en el procedimiento mayores controles que de acuerdo con la experiencia se definan, para así poder realizar una mejor escogencia del proveedor.				
Se está trabajando en el nuevo procedimiento y en este, se puntualizan características a tener en cuenta para la escogencia del proveedor.	16-nov-17	27-abr-18	ene-18 mar-18	04-jul-18
RIESGO: Favorecer la inadecuada destinación de recursos.				
AAR 41. Revisar y ajustar el Manual de supervisión, de acuerdo al proceso de implementación de los proyectos. Revisar y ajustar el formado de Seguimiento a la inversión, de acuerdo a la experiencia aplicada.				

ACTIVIDADES	FECHA CREACIÓN ISOLUCIÓN	FECHA COMPROMISO	PERÍODOS A REALIZARSE SEGUIMIENTO	FECHA SEGUIMIENTO
Manual de Supervisión de los proyectos.	17-nov-17	05-sep-18	ene-18, mar-18 may-18, jul-18 sep-18	31-oct-18
RIESGO: Deficiencia en la información reportada.				
AAR 114. Sin descripción de la acción preventiva				
Reporte de avance, por parte de las UTT, mediante un acta de seguimiento a los proyectos que están en proceso de implementación.	04-may-18	05-sep-18	jul-18 sep-18	05-sep-18

Adicionalmente, se observó:

- Las actividades de la AAR 37 fueron duplicadas, las dos (2) apuntan a la realización de Comités en UTT y su documentación en actas para el monitoreo.
- La fecha de cumplimiento de la actividad “*Manual de Supervisión de los proyectos*” (AAR 41) era 5 de septiembre de 2018; no obstante, mediante Resolución 0487 del 23 de julio de 2019 se adoptó el Manual de Supervisión de Convenios de Cooperación Internacional, es decir, diez (10) meses después.
- La AAR 114 no contenía una descripción de la acción preventiva o situación deseable. **Esta situación había sido identificada e informada en la auditoría anterior** mediante el Informe OCI-2018-026, hallazgo N° 7, literal d, emitido el 25 de septiembre de 2018; no obstante, no fue corregida.

Las situaciones anteriores, evidencian incumplimiento de lo establecido en el procedimiento “Acciones de Mejoramiento” (PR-SIG-004), numeral 6 “DESARROLLO”, actividad 5. “*Implementar las acciones del plan de acción propuesto dentro del plazo planeado.*”

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

- Desconocimiento, inconsistencias y/o errores de interpretación de los lineamientos establecidos en la “Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas” (Versión 4) emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

- La falta de aplicación/adopción de ejercicios de identificación de riesgos y sus causas por parte los responsables del proceso de Implementación de Proyectos Integrales para el establecimiento de controles asociados.
- No se contempla la gestión de riesgos dentro de las actividades del proceso.

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 objetivos, metas y cronogramas establecidos por parte del proceso de Implementación de Proyectos Integrales.
- Exposición continua y relevante a riesgos inadecuadamente valorados.

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 la administración de los riesgos del proceso:

- Considerar la gestión de riesgos dentro de la metodología de implementación de PIDAR.** La lectura de la caracterización y los procedimientos asociados del proceso permitió corroborar que en las diferentes actividades no se está contemplando este factor, que incluso es aplicado en la fase de formulación y estructuración de los proyectos en el numeral 4.4 del Marco Lógico - "*Análisis de Riesgos del Proyecto*". De esta manera, se sugiere contemplar el ajuste referido en los documentos pertinentes del proceso.
- Instrumentar la aplicación de la metodología.** No basta con aplicar una actualización dentro del procedimiento, sino adoptarlo en la operación. Así las cosas, con el fin de no perder los avances del trabajo desde la etapa de estructuración, se recomienda recopilarlos y darles continuidad (lo que significa evaluar su pertinencia y/o cambios).

Lo expuesto es válido, partiendo del hecho de que en la estructuración del PIDAR se realiza un ejercicio adecuado de identificación de riesgos con sus causas, y así el

proyecto es avalado y aprobado para cofinanciación. No obstante, ante eventuales falencias de esta cadena de aprobaciones, se insta a que el equipo de implementadores (o designados para la actividad) ejecuten el ejercicio, considerando técnicas de identificación de riesgos como: lluvia de ideas, encuestas, listas de chequeo entre otras, aunadas del diseño de formatos o plantillas (en la medida de los posible formuladas con base a los lineamientos de la “*Guía para administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*” vigente). Cualquier inquietud sobre el particular debería ser compartida con la Oficina de Planeación para el acompañamiento correspondiente.

- c. **Abordar los riesgos en los Comités Técnicos de Gestión.** Se recomienda considerar en las órdenes del día de los diferentes Comités de Implementación de PIDAR un capítulo dedicado a la divulgación y gestión de los riesgos que se señalen según los pasos previos, e incluso, la identificación de nuevas situaciones de riesgo, con el fin de poder llevar un registro de su tratamiento y cierre. La idea es contar con la trazabilidad de las medidas implementadas.
- d. **Consensuar y definir un hito de generación de mapas de riesgo.** Es importante generar los mapas de riesgos del proceso, para lo que los responsables del proceso deberían proponer un cronograma a la Oficina de Planeación para ejecutar la labor conjuntamente, haciendo los seguimientos necesarios y documentándolos. En todo caso, se debe apuntar a cerrar un hito de obtención de mapas de riesgo con una fecha definida, y en la medida de lo posible, antes de culminar la vigencia 2019.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación:

- a. ***“Mapa de Riesgos de Corrupción. Aceptado parcialmente, debido a que la Oficina de Planeación orientó a la dependencia en la construcción del mapa de riesgos. Se debe tener en cuenta que la Oficina de Planeación además de coordinador, tiene el rol de orientador en los diferentes procesos que atañen a las áreas misionales, actuando bajo la función contemplada en el numeral 16, artículo 13 del Decreto 2364***

de 2015, “Diseñar, coordinar y administrar la gestión del riesgo en las diferentes dependencias y/o procesos de la entidad con la periodicidad y la oportunidad requeridas”. Partiendo de lo anterior, el proceso de construcción de la matriz de riesgos asociadas al proceso auditado debe ser compartido, debido a que se trabajó y construyó bajo las indicaciones y parámetros dados por la Oficina de Planeación.

En relación a las “desviaciones” a las que se hace mención, se debe tener en cuenta que la matriz base para la construcción de riesgos, contempla este hito o criterio; nuevamente se debe tener en cuenta que si durante el proceso de diligenciamiento, este no responde a los criterios exigidos para su construcción y evaluación, fue producto de la asesoría impartida por la Oficina de Planeación; esto mismo con relación a las observaciones realizadas respecto a los controles y al cálculo de la solidez individual de cada uno de ellos, así como lo concerniente al desplazamiento de cuadrantes en el eje de “Impacto” del riesgo inherente para calcular el riesgo residual.

Finalmente, se debe tener en cuenta que, para la construcción y/o actualización del mapa de riesgos correspondiente a la presente vigencia, se tuvieron en cuenta las observaciones realizadas tanto por la Oficina de Planeación como de la Oficina de Control Interno, tal y como lo informó según correo la Oficina de Planeación para su aprobación final por parte del Vicepresidente de Integración Productiva.

- b. Mapa de Riesgos de Gestión.** *Se debe tener en cuenta que para la Vicepresidencia de Integración Productiva, en cabeza de su Vicepresidente y equipo de trabajo, siempre es de gran interés y responsabilidad dar cumplimiento a los diferentes requerimientos, así como dar cumplimiento de las diferentes políticas que son exigidas a las entidades públicas; sin embargo, se debe tener en cuenta que por la dinámica que maneja actualmente el Vicepresidente –al tener a cargo 2 Vicepresidencias, en algunos casos emitir respuesta oportuna y rápida a requerimientos es complejo. (...).*

c. **Acciones para Abordar Riesgos.** Al respecto, la Vicepresidencia propondrá a la OCI una actualización del mapa de riesgos, con el fin de establecer no sólo riesgos reales sino medidas preventivas que realmente contribuyan a que los perjuicios derivados del hecho antijurídico no se materialicen.”

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

- La falta de aplicación / adopción de ejercicios de identificación de riesgos y sus causas por parte los responsables del proceso “Implementación de Proyectos Integrales” para el establecimiento de controles asociados.
- No se contempla la gestión de riesgos dentro de las actividades del proceso.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Incorporación dentro del procedimiento respectivo, de un apartado asociado a la identificación de los riesgos y su desviación, para ser incorporado dentro del accionar de la implementación de cada PIDAR.	1 procedimiento ajustado	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	15-oct-19
Socializar los ajustes al procedimiento ante las UTT e implicados en el proceso de Implementación de PIDAR	Socializaciones ante actores implicados en el proceso	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	15-oct-19	31-dic-19
Hacer seguimiento conforme a las actividades que se establezcan dentro de la identificación de riesgos asociados a la implementación de los PIDAR.	Seguimiento a actividades planteadas para responder a riesgos identificados en la implementación de PIDAR	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	16-sep-19	31-dic-19

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta entregada por los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno la acepta, en virtud de que encuentra razonables las

explicaciones sobre los incumplimientos, en el entendido de que se acataron instrucciones de la Oficina de Planeación que involucraban omisiones y/o imprecisiones sobre la metodología de evaluación de riesgos. No obstante, se hace un llamado cordial a independizar las actuaciones del proceso sobre la gestión de riesgos, en el entendido de que la Vicepresidencia de Integración Productiva pertenece a la primera línea de defensa de la ADR (donde se ejecutan las actividades de control de riesgos operativos aplicables), en tanto que la Oficina de Planeación pertenece a la segunda línea de defensa y, como fue indicado en la exposición, tiene por funciones las señaladas en el artículo número 13, numeral 16 del Decreto 2364 del 7 de diciembre del 2015, *“Diseñar, coordinar y administrar la gestión del riesgo en las diferentes dependencias y/o procesos de la entidad con la periodicidad y la oportunidad requeridas”*. Así las cosas, dado que son los responsables del proceso quienes mejor conocen de las vulnerabilidades y factores de riesgo que se pueden experimentar, es menester que sean éstos quienes tengan la responsabilidad de hacer el ejercicio de identificación y medición pertinente, acatando las instrucciones de la Política de Administración de Riesgos vigente de la ADR y compartiendo el resultado a la Oficina de Planeación para verificar lo adecuado de su aplicación.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Debilidades en aprobaciones documentadas en actas de Comité Técnico de Gestión y limitación en el acceso a la información de procesos contractuales de los PIDAR.	No	Abierto
2	Inconsistencias e incumplimiento de requisitos para la recepción y entrega de bienes a los beneficiarios de los PIDAR.	No	Abierto
3	Incumplimiento cronogramas de actividades y debilidades en la metodología de medición de avances en la implementación de los PIDAR.	No	Abierto
4	Incumplimiento de las actividades establecidas para la implementación y seguimiento de los PIDAR.	No	Abierto

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
5	Deficiencias en la asignación de productos e indicadores en el Plan de Acción Institucional e inconsistencias en el cálculo y niveles de cumplimiento de las metas periódicas.	No	Abierto
6	Deficiencias en la gestión de riesgos del proceso (identificación, medición y control).	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 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., 26 de septiembre de 2019.

HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.

Revisó: Claudia Patricia Quintero Cometa, Contratista.