

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2019-032

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna Especial al Proceso "Gestión Contractual" - Supervisión de Contratos

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 Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos.
- Patricia María Assís Doria, Gestor T1, encargada del empleo Jefe de Oficina de Planeación.
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual (Líder del Proceso Auditado), encargado del empleo Vicepresidente de Integración Productiva.

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

AUDITOR (ES): Claudia Marcela Pinzón Martínez, Contratista.

Iván Arturo Márquez Rincón, Contratista.

Bryan Javier Duarte Villamil, Contratista.

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

OBJETIVO(S): Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos del proceso "Gestión Contractual" en lo relacionado con la supervisión de contratos y/o convenios.

ALCANCE: El alcance establecido para la realización de esta auditoría interna especial comprende la evaluación de los controles internos propios del proceso "Gestión Contractual" relacionados con la labor de supervisión de contratos y/o convenios, en cuanto a:

- Designación del Supervisor.
- Suscripción de Actas de Inicio, cuando aplique.
- Modificaciones contractuales (Adiciones, prórrogas, cesiones, suspensión de contratos y terminación anticipada).
- Seguimiento a los contratos y/o convenios (Verificación que todos los servicios solicitados y planeados fueron ejecutados en el tiempo establecido y con la información correcta).
- Gestión de procesos para la imposición de multas o incumplimientos.
- Suscripción y revisión de Actas de Liquidación dentro de los términos de ley.

Fecha de corte: 31 de agosto de 2019.

Nota: El establecimiento de esta fecha de corte no limitaba la facultad de la Oficina de Control Interno para pronunciarse sobre hechos posteriores que, por su nivel de riesgo o materialidad, deban ser revelados.

LIMITACIÓN EN EL ALCANCE: En desarrollo de esta auditoría no se realizó la validación de la aprobación de los pagos relacionados con la ejecución del Contrato 1192 de 2015 y sus respectivos soportes, debido a que en respuesta a la solicitud de tal

información, la Secretaría General - Dirección Administrativa y Financiera, mediante correo electrónico del 27 de septiembre de 2019 indicó que: *“No se han generado pagos por la Unidad ejecutora de la Agencia de Desarrollo Rural ADR. (...). Las relaciones de pago que aparecen por la Unidad ó Subunidad Ejecutora Solicitante: 17-13-00-000 - INCODER - GESTION GENERAL se expide con fines informativos (...), ya que no es posible certificar los pagos por cuanto no tenemos acceso el archivo documental que sustente los citados pagos. Para realizar la verificación de los soportes de pagos por la unidad ejecutora: 17-13-00-000 - INCODER - GESTION GENERAL es necesario realizar la solicitud al PAR INCODER en liquidación.”*

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

- Ley 80 de 1993 *“(...) Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*.
- Ley 1150 de 2007 *“(...) medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y (...) disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”*.
- Ley 1474 de 2011 *“(...) normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*.
- Decreto 1082 de 2015 *“(...) Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”*.
- Decreto 2364 de 2015 *“(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR (...)”*
- Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001).
- Instructivo Ejecución Contractual (IN-GCO-001).
- 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 y/o deficiencias en el cumplimiento de las funciones de contenido administrativo, legal y técnico por parte del Supervisor, dado que no se observó una gestión oportuna y efectiva por parte de la supervisión que mitigara el impacto que los retrasos o falta de ejecución de las obligaciones contraídas en cada uno de los contratos y/o convenios pudieran generar en el cumplimiento de los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas, así como el inicio del trámite administrativo para declarar el incumplimiento de las obligaciones contractuales.
2. Incumplimiento de los lineamientos procedimentales y/o normativos en la liquidación de contratos y/o convenios, debido a retrasos en el inicio del trámite de liquidación, presentación incompleta de la documentación requerida y omisión de información en el contenido del acta o proyecto de acta de liquidación. Además, falta de evidencia de traslado de recursos al tesoro nacional por rendimientos financieros generados en cuentas bancarias de uso exclusivo de los fondos de los convenios.
3. Inobservancia de los lineamientos procedimentales establecidos para el trámite de modificaciones contractuales, tales como, falta de solicitud del supervisor y contratista para realizar la modificación, ajuste del cronograma de trabajo relacionado y ampliación de la vigencia de las garantías correspondientes.
4. Omisión de requerimientos para cambio de supervisor y aprobación de garantías, respecto a la falta de solicitud de cambio por parte del supervisor, acta y/o informe de

entrega del supervisor donde se relacione el estado actual del contrato y/o convenio, y memorando de designación de nuevo supervisor, relación de documentos entregados para continuar con la labor de supervisión, como también con la autorización de inicio de ejecución del contrato y/o convenio sin constitución de la póliza y falta de evidencia de copia de la póliza constituida y aprobada mediante acta.

5. Deficiencias en procedimiento administrativo para declaratoria de incumplimiento relacionadas con demora de ocho (8) meses en la emisión y remisión de oficios de citación para audiencia de cumplimiento que vulnera el principio de celeridad, y la falta de indicación en el contenido del informe de incumplimiento sobre el estado de la vigencia de las garantías y la posibilidad de afectación de las mismas en los amparos respectivos.

RIESGOS CUBIERTOS:

Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión del proceso

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Posibilidad de incumplir los tiempos de ley establecidos para la liquidación de los contratos, si hay lugar a ello.	Si

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Incumplimiento de lineamientos normativos y/o procedimentales para la asignación y/o cambio de Supervisor o Interventor del contrato y/o convenio.	Si
Falta de idoneidad y conocimiento del Supervisor designado.	Si

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Entrega de bienes y/o servicios contratados sin el cumplimiento de los requisitos y/o términos contractuales.	Si
Aprobación y realización de pagos relacionados con bienes y/o servicios recibidos y/o anticipos pactados contraviniendo los requisitos y/o términos contractuales establecidos.	Si
Vencimiento de plazos para cumplir con el objeto contractual e/o insuficiencia de presupuesto para ejecutar el contrato.	Si
Terminación irregular del contrato o falta de liquidación del mismo.	Si
Omisión de declaraciones de incumplimiento a contratistas que derivan en imposición de multa(s), sanción(es) o cláusula(s) penal(es) y/o falta de acatamiento de la imposición determinada.	Si
Inobservancia de los lineamientos procedimentales y/o normativos en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico realizado a la ejecución del contrato y/o convenio.	Si

FORTALEZAS: El proceso “Gestión Contractual” se encuentra catalogado como un proceso de apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), aprobado el 1 de septiembre de 2017 en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad con el objetivo de: *“Planificar, dirigir, coordinar y adelantar la ejecución de la fase precontractual de los contratos, con el fin de llevar a cabo la ejecución de los proyectos de inversión y los gastos para el funcionamiento de la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL, así como adelantar los demás actos contractuales de los procesos de selección de la Agencia, a través del cumplimiento del marco normativo vigente.”*

Como resultado de la evaluación practicada, la Oficina de Control Interno identificó la siguiente fortaleza a resaltar:

Los responsables del proceso “Gestión Contractual” diseñaron el “Manual de Supervisión de Convenios de Cooperación Internacional Suscritos por la Agencia de Desarrollo

Rural”, el cual, fue aprobado y adoptado mediante la Resolución 487 del 23 de julio de 2019, a la vez, que fue adoptado formalmente en el Sistema Integrado de Gestión (aplicativo ISOLUCION) con código MO-GCO-003 el 13 de agosto de 2019.

Este manual tiene por objetivo: *“Definir un instrumento de apoyo que garantice unidad de criterios en la supervisión, seguimiento y control de las actividades contempladas en los Convenios de Cooperación Internacional, para su debida ejecución y toma de decisiones estratégicas”*, y define, entre otros aspectos, las actividades generales y específicas de carácter técnico y administrativo que deben observar, tanto el supervisor principal designado por el Ordenador del Gasto como los funcionarios o contratistas designados como apoyos a la supervisión, tanto del nivel central como del nivel territorial; así mismo, presenta el esquema de supervisión y los aspectos más importantes que se deben observar para garantizar la adecuada ejecución de los convenios.

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 "Gestión Contractual" cuyo período evaluado fue septiembre de 2017 a octubre de 2018. En esa auditoría se identificaron seis (6) hallazgos que fueron comunicados a través del informe OCI-2018-035 emitido el 30 de diciembre de 2018, de los cuales, en el contenido de los siguientes tres (3) hallazgos se incluyeron aspectos relacionados con la supervisión de contratos, y los responsables del proceso auditado aceptaron uno (1) y dos (2) fueron aceptados parcialmente, así:

N°	TITULO DEL HALLAZGO (Informe OCI-2018-035)	RESPUESTA
1	Incumplimiento de lineamientos procedimentales y/o normativos en proceso de Licitación Pública LP 002 de 2018 (Contrato 547 de 2018).	Aceptado Parcialmente
2	Inconsistencias en la etapa contractual de los Convenios de Cooperación Internacional y deficiencias en el proceso de Supervisión	Aceptado
3	Inconsistencias en la etapa precontractual y contractual de procesos celebrados por contratación directa.	Aceptado Parcialmente

Para los tres (3) hallazgos anteriores, los responsables del proceso auditado propusieron un total de cuatro (4) acciones de mejoramiento con fecha inicial de ejecución el 1 de enero de 2019 y fecha final de cumplimiento el 31 de diciembre de 2019, por lo que la Oficina de Control Interno realizó seguimiento a su cumplimiento y/o avance, inspeccionando y analizando la evidencia entregada por los responsables del proceso, verificando la efectividad de las acciones planteadas junto con la unidad de medida establecida para cada una de ellas, en lo que obtuvo los siguientes resultados:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ESTADO ACCIÓN
HALLAZGO N° 1, 2 y 3			
Fortalecer los conocimientos en la entidad en materia de contratación estatal, especialmente en el ejercicio de la labor de supervisión.	1-ene-19	30-jun-19	Abierta Vencida
Emitir TIPS informativos de manera periódica, por correo electrónico dirigidos al nivel central y a las Unidades Técnicas Territoriales, sobre el cumplimiento de las obligaciones del supervisor.	1-ene-19	30-jun-19	Abierta Vencida
Fortalecer los flujos de aprobación en el SECOP II, para cada una de las modalidades de contratación en aras de que se garantice que se cargue en el sistema la documentación que establece la normatividad vigente en materia de contratación estatal y que la misma cuente con la firma correspondiente, en los casos en que se requiera.	1-ene-19	31-dic-19	Cerrada
Acción adicional para el HALLAZGO N° 3			
Mantener actualizado los expedientes contractuales en forma física y archivo magnético en el SECOP II.	1-ene-19	31-dic-19	Cerrada

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno concluyó que los tres (3) hallazgos mencionados continuaban 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:

Con el objetivo de evaluar el cumplimiento de las funciones de supervisión determinadas en el Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001) de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), así como los deberes, obligaciones y responsabilidades que sobre los

Supervisores estipula, entre otras, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de tres (3) contratos, así:

FECHA	CONTRATISTA Y OBJETO	VALOR
CONTRATO DE INTERVENTORÍA 1192 DE 2015		
23-dic-15	Contratista: CONSORCIO INGEOTYP 23 Objeto: Realizar la interventoría a las obras de rehabilitación del Distrito de Adecuación de Tierras de USOIGUA en el Departamento del Huila. Subrogado a la ADR mediante Acta N° 0124 el 6-dic-2016.	\$185.205.600
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 1171 DE 2015		
26-nov-15	Suscrito con: Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR Objeto: Aunar recursos financieros, técnicos y administrativos entre la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, para realizar la primera fase de las obras de adecuación de tierras del proyecto San Isidro del municipio de Gramalote - Norte de Santander. Subrogado a la ADR mediante Acta N° 0068 el 29-nov-2016.	\$2.953.600.000
CONVENIO DE ASOCIACIÓN 467 DE 2017		
30-may-17	Suscrito con: Asociación Hortifrutícola de Colombia - ASOHOFrucol y el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA. Objeto: Aunar esfuerzos interinstitucionales, técnicos, administrativos y financieros entre Agencia de Desarrollo Rural -ADR, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA y la Asociación Hortifrutícola de Colombia -ASOHOFrucol para contribuir a mejorar la productividad y competitividad de los productores de cítricos del país mediante acompañamiento técnico, en el marco de los lineamientos de las BPA y el fortalecimiento organizacional.	\$6.363.040.050
TOTAL VALOR CONTRATOS DE LA MUESTRA		\$9.501.845.650

Es importante mencionar que, la Oficina de Control Interno realizó visita de campo entre el 23 y 27 de septiembre de 2019 a las Unidades Técnicas Territoriales - UTT con sede en Cúcuta y Neiva, mediante las cuales efectuó inspección física de las obras de San Isidro en el municipio de Gramalote - Norte de Santander (Convenio 1171 de 2015) y de las obras de rehabilitación de adecuación de tierras de USOIGUÁ en el departamento del Huila (Contrato 1192 de 2015), con el acompañamiento del personal designado de las UTT's respectivas.

HALLAZGO N° 1. Debilidades y/o deficiencias en el cumplimiento de las funciones de contenido administrativo, legal y técnico por parte del Supervisor.

Descripción: Respecto a las “*Funciones de los Supervisores*” el numeral 5.4. del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), establece:

“5.4.1. Funciones De Contenido Administrativo

1. Exigir al contratista el cumplimiento del cronograma de actividades de ejecución y de inversión del anticipo, en los casos que sea procedente. (...).

3. Corroborar y certificar que el contratista cumple con las condiciones técnicas y económicas pactadas en el contrato y en las condiciones mínimas o términos de referencia del respectivo proceso de selección.

4. Coordinar la entrega de los bienes o la prestación de los servicios.

5. Suscribir todas las actas que resulten durante la ejecución del contrato. (...).

8. Organizar el archivo de la supervisión del contrato (...): • Demás documentos relacionados con la ejecución del contrato.

5.4.2. Funciones De Contenido Legal. (...).

8. Informar al Ordenador del Gasto, acerca del incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, con el fin de que se inicien las acciones legales correspondientes.

9. Abstenerse de permitir la ejecución de un contrato, cuyo plazo haya vencido o que no haya sido firmado por el Ordenador del Gasto y el Contratista.

10. Rendir informes periódicos sobre el estado, avance y contabilidad de la ejecución del contrato, de conformidad con lo previsto en el Manual de Contratación y el contrato. (...).

5.4.4. Funciones De Contenido Técnico

1. *Realizar la vigilancia, seguimiento y control del contrato desde su inicio y hasta su finalización, incluyendo la etapa de liquidación.*
2. *Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado.*
3. *Verificar de forma permanente la calidad de la obra, bienes o servicios que se estipule en el contrato. (...)*
5. *Controlar el avance del contrato de acuerdo con el cronograma de ejecución aprobado, llevar un registro de las novedades, órdenes e instrucciones impartidas durante la ejecución del contrato y recomendar los ajustes necesarios.*
6. *Elaborar y presentar los informes de avance y estado del contrato y los que exijan su ejecución.*
7. *Velar por el cumplimiento de las normas técnicas, especificaciones, procedimientos, cálculos e instrucciones impartidas para la construcción y/o fabricación de bienes. (...).*
9. *Verificar las entregas de los bienes o la prestación de los servicios contratados, de lo cual se dejará constancia en los respectivos informes. (...).”*

Frente al cumplimiento de las “*funciones de los supervisores*” antes mencionadas, en la revisión con corte a 30 de septiembre de 2019 de los expedientes contractuales de la muestra seleccionada, en los cuales se verificó la ejecución de las obligaciones contraídas en cada uno de los contratos y/o convenios, así como el seguimiento técnico, administrativo y/o jurídico efectuado por el supervisor designado, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes debilidades y/o deficiencias, de las cuales no se observó una gestión oportuna y efectiva por parte de la supervisión que mitigara el impacto que tales aspectos pudieran generar en el cumplimiento de los plazos, términos, condiciones técnicas y demás previsiones pactadas en el contrato y/o convenio, tal como, el inicio del trámite administrativo para declarar el incumplimiento de las obligaciones contractuales de conformidad con el procedimiento establecido en el Capítulo VI del Manual de

Contratación y Supervisión (MO-GCO-001) y el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y la demás normatividad aplicable.

CONVENIO 1171 DE 2015.

- En los informes y actas detalladas a continuación se observó el reporte de novedades que podrían incidir en el cumplimiento del objeto del convenio, toda vez que se reportaron las siguientes situaciones identificadas en su ejecución:
 - Informe de Supervisión de diciembre de 2016 (Folio 482): Numeral 6. *“Problemática Encontrada. Estudios y Diseños. (...). Hay especificaciones que tienen muchas falencias, las obras de conducción contemplan 10.200 ML del tramo de conducción principal y aparece una distribución con 36.900 ML (...). Se detecta la inconsistencia en el muerto del anclaje de las huellas principales, ya que demuestra unas dimensiones diferentes, (...).”*
 - Informe Ejecutivo a marzo de 2017 (Folio 523): Numeral 4 *“Conclusiones. Los estudios que sustentaron la suscripción del convenio y la contratación derivada son deficientes y no existe soporte de la revisión y aprobación por parte del INCODER. Las modificaciones planteadas, reducen el alcance inicial y el objeto del convenio, (...).”*
 - Acta Comité Técnico del 28 de diciembre de 2016: Numeral 2. *“(…), en la semana comprendida entre el 12 y el 18 de diciembre se presenta un avance del 15%. CORPONOR manifiesta que el bajo porcentaje (...) está asociado a los inconvenientes presentados con los diseños iniciales y las condiciones encontradas en campo (...); se ha realizado la topografía encontrándose diferencias con el trazado inicial, también se han presentado dificultades con: el transporte de materiales, (...), la obtención de permisos para adelantar las obras de la bocatoma. (...).”*
 - Acta Comité Técnico del 14 de febrero de 2017: Numeral 6. *“(…), la supervisión de ADR considera necesario revisar administrativa, técnica, jurídica y*

financieramente la documentación del Convenio 1171 de 2015 y realizar visita de campo.”

- Informe de la Supervisión y Comité Técnico para liquidación del Convenio 1171 de 2015 de fecha 31 de octubre de 2017 (folio 808). En el numeral 4 se indicó que: *“El 30/12/2016 CORPONOR aprobó modificaciones a los diseños iniciales del proyecto San Isidro, sin previo aval del Comité Técnico ni de la Supervisión de la ADR”,* y en el numeral 3 del *“Informe Ejecutivo”* presentado por la supervisión en marzo de 2017 (folio 523), se observó que tal modificación se realizó debido a: *“(…), los contratistas (…), manifestaron que una vez revisados los estudios, se requiere realizar múltiples cambios que reducirán el alcance inicial del convenio, (…). La supervisión resalta que a la fecha estos cambios no han sido avalados por el Comité Técnico del Convenio, ni por la supervisión de CORPONOR o de la ADR; sin embargo, se han realizado avances en la construcción (…) bajo los criterios planteados por los contratistas. (…), para continuar con la ejecución del convenio se tendrá que emitir concepto sobre la viabilidad técnica de los cambios a los estudios y diseños, una vez sean presentado al Comité Técnico del Convenio”.*

Lo anterior evidenció que, el contratista realizó una modificación unilateral a los diseños del proyecto sin la aprobación previa del Comité Técnico Coordinador, si se tiene en cuenta que, CORPONOR tenía la obligación de *“Presentar ante el Comité técnico coordinador, las justificaciones de orden técnico requeridas para efectuar modificaciones o aclaraciones al plan operativo, en caso de que sea necesario su trámite”*, siendo ésta una de las obligaciones derivadas del Convenio establecidas en la cláusula cuarta del mismo.

Cabe mencionar que, la Oficina de Control Interno observó que CORPONOR remitió a la ADR los documentos de esta modificación el 11 de mayo de 2017, es decir, cuatro (4) meses y 11 días después de aprobados por CORPONOR y de su implementación, sin evidencia del aval o aprobación del Comité Técnico.

De acuerdo con lo anterior, desde diciembre de 2016 la supervisión había identificado situaciones que afectarían el cumplimiento del alcance y de las obligaciones establecidas en el convenio; no obstante, no se evidenció el inicio de un *“Procedimiento administrativo para (...) declaratorias de incumplimiento”*, de conformidad con lo establecido en el Capítulo VI del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001) y a su vez, el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual indica: *“Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.”*

Cabe mencionar que, los retrasos en la construcción y por ende, el incumplimiento del convenio fue corroborado en reunión realizada el 24 de septiembre de 2019 durante la visita de campo al proyecto San Isidro en el municipio de Gramalote con los responsables de CORPONOR y de la Unidad Técnica Territorial N° 4 con sede en Cúcuta, teniendo en cuenta que concluyeron lo siguiente: *“(…), el proyecto no fue 100% ejecutado, de acuerdo con las actividades establecidas en el Documento de Lineamientos Técnicos “Especificaciones Técnicas” para la construcción del Distrito de Riego Aso San Isidro, por lo cual, no se cumplió con el objeto ni alcance establecido en el Convenio 1171 de 2015.”*

- El ítem 3 de la cláusula cuarta del convenio requiere a CORPONOR *“Rendir informes mensuales con relación a las actividades propias del convenio”*; no obstante, no se observaron los informes del segundo semestre de 2016.
- No se observó actas que evidenciaran las reuniones mensuales del Comité Técnico Coordinador en los períodos de enero, marzo, abril, mayo, junio, agosto de 2016 y enero de 2017, incumpléndose una de las funciones de este comité establecidas en la cláusula décima del convenio, que al respecto indica: *“(…) se reunirá mensualmente, de cada reunión deberá suscribirse un acta”*.

- La Oficina de Control Interno evidenció un Plan Operativo aprobado el 7 de diciembre de 2015 (Folio 103), el cual registraba como fecha final de los entregables el 31 de diciembre de 2015; no obstante, no se observó que se hayan efectuado actualizaciones o ajustes de las fechas contenidas en éste, en razón a las modificaciones del plazo de ejecución del convenio llevadas a cabo mediante los siguientes documentos:

DOCUMENTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	OBJETO
Primera Prórroga (folio 111)	31-dic-15	"Prorrogar por cuatro (4) meses (...) el Convenio." (Hasta 30-abr-2016).
Segunda Prórroga (folio 152)	29-abr-16	"Prorrogase el Convenio (...) hasta el día seis (6) de diciembre de 2016."
Otrosí N° 3 (folio 478)	6-dic-16	"Prorrogar el plazo de ejecución del Convenio (...), hasta el 17 de febrero de 2017."
Acta de Suspensión N° 1 (folio 499)	14-feb-17	"Suspender el Convenio (...) a partir del 14 de febrero de 2017 hasta el 13 de marzo de 2017, (...)."
Acta de Suspensión N° 2 (folio 511)	13-mar-17	"Continuar con la suspensión (...), a partir del 14 de marzo de 2017 y hasta el 28 de marzo de 2017, (...)."
Acta de Suspensión N° 3 (folio 525)	28-mar-17	"Continuar con la suspensión (...), a partir del 29 de marzo de 2017 y hasta el 12 de mayo de 2017, reiniciándose el mismo a partir del 13 de mayo de 2017."

El plazo inicial de ejecución del convenio se había establecido hasta el 31 de diciembre de 2015, las prórrogas y suspensiones conllevaron su ejecución hasta el 16 de mayo de 2017, es decir, dieciséis (16) meses después de la fecha inicialmente pactada, por tal razón, la falta de modificación o ajustes del Plan Operativo es indicativo que CORPONOR no estaba dando cumplimiento a la obligación "Asegurar el cumplimiento del plan operativo, (...), para lo cual deberá planificar y controlar las actividades programadas" establecida en el numeral 19 de la cláusula cuarta del convenio.

- Se evidenciaron siete (7) listados de asistencia (folios 192-198) firmados por ochenta y siete (87) personas en total por reunión de "Socialización proyecto construcción Distrito de Riego de San Isidro, (...) y recuperación de inversión" realizada el 22 de

diciembre de 2015; no obstante, la Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de las actas de compromiso y pagarés con sus cartas de instrucciones que debieron ser suscritas por los beneficiarios del proyecto (asistentes a la reunión), de acuerdo con los documentos entregables de esta actividad establecidos en el Plan Operativo, en cumplimiento de la obligación N° 25 de CORPONOR, la cual establece: “*Socializar a la comunidad antes del inicio de las obras que en cumplimiento de lo dispuesto en la ley 41 de 1993, su decreto reglamentario No 1881 de 1994, Decreto 3759 de 2009 y el acuerdo No 191 del 25 de noviembre de 2009, el monto de las inversiones de las obras de adecuación de tierras ejecutadas con recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras- FONAT, tienen recuperación de inversión.*”.

- La Oficina de Control Interno evidenció que CORPONOR realizó tres (3) pagos al contratista de obra, así:

TIPO DE PAGO	FECHA PAGO	VALOR
Anticipo	26-ago-2016	\$869.966.335
Acta 1	26-dic-2016	\$310.083.755
Acta 2	20-oct-2017	\$291.074.286
TOTAL		\$1.471.124.376

De los pagos anteriores, se observó “Acta de Anticipo” y “Acta de Recibo y Certificación de Cumplimiento” emitidas por CORPONOR y suscritas por el Contratista, el Interventor y el Supervisor del contrato de obra de CORPONOR en las fechas mencionadas; no obstante, no se evidenció la aprobación de estos pagos por parte del Comité Técnico Coordinador, incumpléndose la obligación derivada del convenio referente a: “*Los contratos que se deriven del presente convenio, serán pagados de conformidad con el avance de los mismos, (...) **previa aprobación en su totalidad por parte de la supervisión designada por (CORPONOR) y aval por parte del Comité Técnico.***” (negrita y subrayado fuera de texto).

CONVENIO DE ASOCIACIÓN 467 DE 2017.

- El Informe Final del convenio (folio 1073) presentado por ASOHOFrucol y entregado a la ADR el 6 de junio de 2018 (Radicado N° 20186100048171) menciona en la actividad A1.01-A (folio 1080) que: *"La construcción del Plan Operativo fue (...) mediante la discusión y ajuste en la primera reunión de Comité Técnico y Administrativo del Convenio realizado el día 14 de junio de 2017 de acuerdo al Acta No. 01. (...)"*. Si bien en el Acta N° 01 del 14 de junio de 2017 (folio 300-303) se registró la presentación y aprobación del Plan Operativo del Convenio, no se obtuvo evidencia de tal documento aprobado, toda vez que, el observado a folio 21 al 26 corresponde a la segunda versión aprobada en octubre de 2017.

Con la situación anterior, se incumple la cláusula segunda del convenio que establece: *"Para el desarrollo del objeto del presente Convenio (...), las partes se sujetarán a un Plan Operativo elaborado y aprobado por un Comité Técnico y Administrativo (...). Este Plan Operativo detallará entre otros asuntos, los objetivos propuestos, las actividades a desarrollar, los resultados o productos a entregar, los roles institucionales, los rubros y los gastos que genere el Convenio"*.

- A las sesiones del Comité Técnico y Administrativo del convenio realizadas entre el 14 de junio de 2017 y el 27 de febrero de 2018, asistió un funcionario delegado en representación del ICA, de lo que no se observó evidencia o un documento de delegación formal por parte del Gerente General del ICA, de acuerdo con lo determinado en la cláusula tercera del Convenio: *"Para todos los efectos relativos a la dirección, la operación y la evaluación, vigilancia y orientación en el cumplimiento de los objetivos del presente Convenio, funcionará un Comité Técnico y Administrativo integrado por: (...) 3.-El Gerente General del ICA o su delegado. (...)"*. Es importante resaltar que, esta delegación mediante algún medio formal se constituía en un elemento fundamental en lo relativo a la asignación de responsabilidades en la toma de decisiones con ocasión de la ejecución del Convenio.
- En el párrafo segundo de la cláusula tercera del Convenio se estableció que: *"El Comité Técnico y Administrativo se reunirá por lo menos una vez al mes (...)"*; no

obstante, no se observaron actas que evidenciaran reuniones en los meses de agosto y diciembre de 2017 y enero y marzo de 2018.

- En la cláusula sexta se establecieron “*Obligaciones específicas de ASOHOFRUCOL*” relacionadas, tanto con el cumplimiento del objeto del Convenio como con dos (2) de los tres (3) objetivos específicos planteados en el numeral 2.2.3. de los Estudios Previos del Convenio, en cuyo análisis se evidenció incumplimiento de tipo técnico en ocho (8) obligaciones específicas y en términos de calidad de los productos establecidos en cuatro (4) obligaciones específicas, éstas relacionadas con el objetivo específico N° 1 “*Realizar actividades de transferencia de tecnología y asistencia técnica que contribuyan a mejorar la productividad y competitividad del cultivo de los cítricos en los departamentos priorizados*”, como también incumplimiento en términos de calidad de los productos establecidos en tres (3) obligaciones específicas relacionadas con el objetivo específico N° 2 “*Fortalecer organizacional y empresarialmente a los productores aportando en su cohesión y manejo de sus agronegocios.*”

Nota: La información detallada de las situaciones descritas se encuentra registrada en los papeles de trabajo elaborados por el auditor que practicó las pruebas correspondientes, los cuales son custodiados por la Oficina de Control Interno; no obstante, estos documentos se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de las mismas.

CONTRATO DE INTERVENTORÍA 1192 DE 2015.

En la cláusula sexta del contrato se establecieron diecisiete (17) “*Obligaciones específicas del interventor*”, de las cuales, el 27 de agosto de 2018 el Supervisor presentó informe de incumplimiento de cuatro (4) de esas obligaciones (N° 1, 3, 7 y 12); no obstante, de las siguientes cuatro (4), que la Oficina de Control Interno evidenció incumplimiento por las situaciones detalladas a continuación, no se observó informe para declarar incumplimiento:

- **Obligación 10.** “Convocar y asistir a reuniones o comités semanales con el equipo profesional del interventor y elaborar un acta de la reunión”. No se observó evidencia de realización de estas reuniones en las semanas del 05 al 09, 12 al 16, 19 al 23 de septiembre, 08 al 11, 15 al 18 de noviembre y del 19 al 23 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta que la ejecución de la obra inició el 10 de agosto de 2016 y finalizó el 31 de diciembre de 2016.
- **Obligación 11.** “Suscribir las actas de recibo parcial y final de obra.” No se evidenciaron actas de recibo parcial de la obra, y el “Acta de Entrega de Obras” de fecha 30 de diciembre de 2016 carecía de la firma del supervisor designado por la Agencia de Desarrollo Rural.
- **Obligación 13.** “Solicitar al contratista las pruebas de calidad que estime convenientes para establecer y evaluar la correspondencia de las obras ejecutadas con las especificaciones y exigencias técnicas de la misma, en forma previa al recibo parcial y final de estas.” El desarenador construido presentó fallas para extraer las partículas y los lodos que quedan retenidos dentro de éste, información que se observó dentro del informe de incumplimiento presentado el día 27 de agosto de 2018; no obstante, faltó detallar como resultado la inobservancia de la funcionalidad de la obra y ausencia de exigencia técnica por parte de la interventoría.
- **Obligación 15.** “Suministrar al contratista la información necesaria para el cabal cumplimiento del objeto contratado.” En los registros de la bitácora de la obra se evidenció que el interventor cumplió suministrando información al contratista respecto de las obras que se ejecutaron para la rehabilitación del distrito dentro de toda la ejecución del proyecto; no obstante, esta información no fue suficiente para dar cumplimiento al objeto de la obra, toda vez que, la construcción del desarenador presentó fallas en su funcionalidad, tal como se registró inicialmente en “Informe de Visita Distrito de Riego Túnel del Río Neiva - USOIGUA” de fecha 16 de junio de 2017, y posteriormente, en “Informe de Trazabilidad Documental Contrato de Obra Pública USOIGUÁ”, de fecha 12 de marzo de 2018, suscritos por el designado para apoyo a la supervisión.

Situación corroborada durante la visita de campo realizada del 23 al 27 de septiembre de 2019, aspecto que quedó registrado en acta de visita así: *“(...) el desarenador no presentó una correcta funcionalidad, si bien detiene una buena parte de los sedimentos y lodos que provienen del río Neiva que ingresan por la bocatoma de captación del recurso hídrico, no los retiene en su totalidad, permitiendo de esta manera que se colmaten (sedimentos transportados por la fuerza del caudal de un río y que al quedar sedimentados se compactan) los terrenos beneficiados por el distrito de adecuación de tierras, esto debido a que no existe un correcto proceso de separación gravitatoria dentro del desarenador, tal y como se preveía en la génesis de los diseños de la obra, lo cual obliga a que la remoción de lodos y sedimentos se haga de forma manual. (...) la finalidad de la obra era evitar el paso de sedimentos y lodos hacia los predios de las personas beneficiarias del distrito de riego.”*

De lo anterior, llamó la atención que, con documento "Acta de Entrega" de fecha 30 de diciembre de 2016, se entregó a la comunidad las obras que fueron objeto de interventoría, y con el "Acta de terminación de contrato" de fecha 31 de diciembre de 2016 se dio constancia que la obra se encontraba terminada; no obstante, no se evidenció la mención de salvedades y/u observaciones dentro de los documentos mencionados, que dieran cuenta de que la ejecución de la obra no se encontraba aún terminada para la fecha en que se firmaron los documentos, así como tampoco se dejó constancia de una medición sobre la funcionalidad de la obra ejecutada, denotando que no se veló por verificar la eficacia y eficiencia, puntualmente del desarenador construido, infringiendo lo establecido en el objeto contractual.

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

- El proceso de liquidación del INCODER y subrogación a la ADR, así como de transición operacional y administrativa generó insuficiencia de personal, por lo cual, fueron asignados varios contratos y/o convenios a un supervisor que no dedicó el tiempo requerido para desarrollar el seguimiento y control adecuado.

- Debilidad en la gestión y seguimiento oportuno de la ejecución de los contratos por parte de los supervisores de la ADR en el desarrollo de sus funciones.
- Establecimiento de Estudios Previos, Pliegos de Condiciones y/o cláusulas contractuales de manera subjetiva que no permite el ejercicio de la supervisión con la debida diligencia profesional.
- Lineamientos técnicos insuficientes por parte de los líderes de los procesos al momento de conformar grupos de apoyo a la supervisión.
- Debilidad en el control de la gestión de los supervisores por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Entrega de bienes y/o servicios contratados sin el cumplimiento de los requisitos y/o términos contractuales.
- Inobservancia de los lineamientos procedimentales y/o normativos en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico realizado a la ejecución del contrato y/o convenio.
- Omisión de declaraciones de incumplimiento a contratistas que derivan en imposición de multa(s), sanción(es) o cláusula(s) pénale(s) y/o falta de acatamiento de la imposición determinada.
- Inadecuada supervisión o interventoría sobre los contratos y/o convenios.
- Falta de idoneidad y conocimiento del Supervisor designado

Descripción del (los) Impacto(s):

- Bienes y/o servicios contratados y entregados a la entidad que no cumplan con las especificaciones técnicas requeridas en el contrato para la satisfacción de las

necesidades de la Entidad y/o de la población beneficiaria de los proyectos de inversión.

- Pérdida de recursos financieros que generen detrimento patrimonial.
- Quejas por parte de los beneficiarios que ocasione el posible inicio de litigios judiciales en contra de la Entidad, así como la eventual imposición de multas y/o sanciones por el incumplimiento de los objetivos planteados con la contratación estatal.
- Investigaciones disciplinarias, penales y/o fiscales debido al posible beneficio de intereses particulares.

Recomendación(es): La Vicepresidencia de Gestión Contractual (dependencia responsable de la actividad auditada) debe ejercer mayor control del cumplimiento de las funciones por parte de los supervisores, para lo cual podría considerar los siguientes aspectos:

- Verificar, por medio de una lista de chequeo, el cumplimiento de las funciones de los supervisores establecidas en el Manual de Supervisión y Contratación, puede ser un monitoreo mínimo cada semestre.
- En la etapa precontractual, revisar que las obligaciones contractuales se establezcan de forma medible y cuantificable, de tal forma que permitan realizar un seguimiento con mayor objetividad de las actividades ejecutadas.
- Asignar al supervisor un equipo de apoyo multidisciplinario que pueda aportar su experticia en los diferentes aspectos relativos a la ejecución contractual (técnico, financiero, jurídico y contable), con el fin de evaluar objetivamente la ejecución del contrato y buscar la reducción de carga operativa por parte del supervisor principal.

En caso de acoger esta recomendación, es importante establecer lineamientos claros donde se definan, entre otros aspectos, sus responsabilidades, deberes y alcance de la supervisión principal y de los apoyos, con el objetivo de prevenir la generación de conflictos al interior del grupo de supervisión y la evasión de responsabilidades.

- Analizar la posibilidad de incluir en el Manual de Contratación y Supervisión la obligación de que, el supervisor y su grupo de apoyo, realicen reuniones periódicas para monitorear el estado del contrato y/o convenio, bajo unos parámetros mínimos establecidos, tales como: información financiera, avance técnico, entre otros que considere relevantes.

La Oficina de Control Interno, al igual que el Observatorio Colombiano de Contratación Pública considera importante acoger las recomendaciones realizadas por la OCDE en el sentido de *“(...) profesionalizar la contratación pública asegurándose que los profesionales tengan un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, contando con empleados con capacidades adecuadas y, “reconociendo la contratación pública como una profesión en sí misma, proporcionando formación periódica y las oportunas titulaciones, estableciendo unas normas de integridad para los profesionales de la contratación pública y disponiendo de una unidad o equipo que analice la información en materia de contratación pública y realice un seguimiento del desempeño del sistema”*, es decir, es importante que los funcionarios sobre los cuales se designe la responsabilidad de ejercer la supervisión de contratos estatales demuestren las cualidades descritas anteriormente. En este sentido, sería responsabilidad de la Vicepresidencia de Gestión Contractual establecer los mecanismos para la selección y designación de tales funcionarios, tanto de aquellos que se designarán como supervisores como de aquellos que conformarán la unidad o comité especializado de seguimiento a los contratos suscritos por la ADR, por lo menos, sobre aquellos más relevantes para la misionalidad de la Agencia o con la mayor apropiación de recurso.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación. *“(...). Contrato de Interventoría N° 1192 de 2015. Es importante aclarar que todos los sucesos que se mencionan para este contrato fueron hechos ocurridos en vigencia del INCODER hoy extinto, dadas las obligaciones derivadas de los Decretos 2364 y 2365 de 2015 era irresistible para la ADR la recepción de los contratos en ejecución como ya se mencionó, y fue sujeto de auditoría. Frente a las circunstancias que se tuvieron respecto de la información transferida y sus múltiples falencias, la única*

opción era dejar registro de todas las inconsistencias encontradas como se pudo evidenciar en los documentos pertinentes y como quedó registrado en el informe de incumplimiento generado por la supervisión de manera oportuna. Lo anterior, acredita que bajo el funcionamiento del INCODER bajo sus lineamientos y procedimientos ocurrieron los hechos generadores de los hallazgos de la auditoría, por tanto, la ADR no está en capacidad de asumir dichas responsabilidades.

Por otra parte, es de aclarar que lo referente a las constancias de medición y verificación no se efectúa el mismo día de la terminación del plazo de ejecución, sino en la etapa de liquidación y verificación del cumplimiento de las obligaciones pactadas por las partes; no obstante, es de indicarse que el documento de incumplimiento contiene los registros de las mediciones efectuadas por la supervisión de la ADR, donde se presentan de manera comparativa con los diseños iniciales y se determinan las afectaciones presentadas en el desarenador; por lo tanto, no es correcto afirmar que no existen registros de mediciones.”

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado: Debilidad en la gestión y seguimiento oportuno de la ejecución de los contratos por parte de los supervisores de la ADR en el desarrollo de sus funciones.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Designar apoyos a la supervisión en las áreas técnica, jurídica y financiera para los contratos y/o convenios suscritos por la ADR, cuando así lo requiera y de acuerdo con el objeto contractual.	Designación de Apoyos a la Supervisión (cuando sean requeridos)	Preventiva	Profesional de la VGC	1-nov-19	31-dic-20
Realizar ejercicios de verificación en sitio, por parte del supervisor y el equipo de apoyo designado que requiera, con el fin de validar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en los contratos y/o convenios suscritos por la ADR, cuando haya lugar a ello y de acuerdo con el objeto contractual.	Informes de visitas de verificación (cuando sean requeridas)	Preventiva	Vicepresidencia de Integración Productiva	1-nov-19	31-dic-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

En cuanto a la justificación dada respecto del Contrato de Interventoría 1192 de 2015, la Oficina de Control Interno realiza las siguientes precisiones:

- Si bien la mayor parte de su ejecución se dio bajo la supervisión del extinto INCODER, en este hallazgo se está haciendo referencia a las obligaciones específicas que no se incluyeron por parte del supervisor designado por la Agencia de Desarrollo Rural dentro de su informe de incumplimiento de fecha 25 de agosto de 2018, y presentado a la Vicepresidencia de Gestión Contractual el 27 de agosto de 2018.
- En cuanto a las debilidades y/o deficiencias en el cumplimiento de las funciones de contenido administrativo, legal y técnico por parte del Supervisor, no se está haciendo referencia a que no existan registros de medición, se hizo la observación frente a que para la fecha de la firma del “Acta de terminación de contrato” que consta de fecha 31 de diciembre de 2016, no se incluyeron los registros de medición de la obra con los que se contaban para ese momento.

Por lo anterior, la justificación emitida por los responsables de la actividad auditada no desvirtúa lo observado por el equipo auditor, motivo por el cual no se encontró nexo causal en estos argumentos allegados como fundamento para la aceptación parcial del hallazgo.

De otra parte, al realizar el análisis del plan de mejoramiento propuesto, la Oficina de Control Interno considera que es importante fortalecer los siguientes aspectos:

- **Primera acción.** Es válido realizar la designación de apoyos a la supervisión; no obstante, dicha actividad por sí sola no ataca la causa del riesgo referida a las labores propias de la supervisión y el monitoreo oportuno de las mismas. Así las cosas, es necesario que los responsables de la actividad auditada, al momento de revisar el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, tengan separadas e identificadas las obligaciones contractuales de acuerdo con su tipología (técnica, financiera, jurídica y contable) e instruir, por medio de un protocolo estándar (el cual se debería diseñar),

los requerimientos mínimos que se espera que realicen en cada nivel o tipología enunciada, con el fin de evaluar objetivamente la ejecución del contrato y/o convenio.

De otra parte, es preciso que quien ejecute las actividades de supervisión, establezca un autocontrol de entregables y vencimientos que le permita anticipar alertas que eviten el incumplimiento de las obligaciones, por ejemplo, la elaboración de diagramas de avance por tipo de obligación. Frente al condicional “(...) cuando así lo requiera de acuerdo con el objeto contractual” es necesario evitar interpretaciones sobre la potestad de asignar apoyos a la supervisión, por lo que, se insta a establecer criterios mínimos que den lugar a su aplicación, por ejemplo: cuantía del contrato, complejidad, plazo, entre otros que se consideren necesarios. En virtud de esto, la meta debería ser replanteada en términos del protocolo y la verificación para asignar los apoyos a la supervisión.

En cuanto al responsable de la acción propuesta, se recomienda elevar su nivel de aprobación tal como se tiene contemplado actualmente (Vicepresidente de Gestión Contractual), quien a su vez debe designar los apoyos a la supervisión atendiendo a las especialidades requeridas en el contrato y/o convenio y previa identificación de los perfiles al interior del equipo de trabajo.

Finalmente, frente al plazo propuesto para ejecutar la acción, esta Oficina de Control Interno considera que es muy extensa, teniendo en cuenta que la vigencia 2019 está finalizando y que debería estar implementada desde inicios de la vigencia 2020, garantizando que operará para los contratos que desde ese entonces se suscriban, por lo cual, la fecha de finalización debería garantizar la aplicación de esta acción para los contratos suscritos en la vigencia 2020.

- **Segunda acción.** El Manual de Contratación y Supervisión implícitamente contiene la obligación del supervisor de realizar los seguimientos en campo al cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, por lo que, no se está introduciendo ninguna acción que permita corroborar las gestiones pertinentes. En este orden de ideas, es necesario instrumentar la labor por medio del protocolo sugerido anteriormente por

esta Oficina de Control Interno con la evidencia que dé cuenta de la verificación, independiente de dichas obligaciones. Así mismo, no debería discriminarse si el contrato se ejecuta en campo o a nivel local, por lo que la responsabilidad del supervisor sobre la documentación de sus labores debe ser transversal.

Frente a los responsables de la acción, es importante que se analice si debe ser delimitada a los supervisores designados en los contratos, dado que son ellos quienes deben estar atentos al cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, y no el Vicepresidente de Integración Productiva.

Finalmente, frente al plazo establecido aplica el mismo racional enunciado anteriormente, en el sentido de que debe disminuirse la brecha en la implementación de la acción preventiva para mitigar la materialización de riesgos asociados a la supervisión.

En virtud de lo expuesto, se insta a que los responsables de la actividad auditada fortalezcan los planes de mejoramiento propuestos.

HALLAZGO N° 2. Incumplimiento de los lineamientos procedimentales y/o normativos en la liquidación de contratos y/o convenios.

Descripción: En la verificación del trámite respectivo para el proceso de liquidación de los contratos y/o convenios (en los casos que aplicaba), en la muestra seleccionada, se evidenció:

CONVENIO 467 de 2017

- a. La cláusula primera del Otrosí N° 1 suscrito el 21 de diciembre de 2017 prorrogó el plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2018. Así mismo, en la cláusula vigésima cuarta del Convenio se estableció que: "*La liquidación del presente convenio se hará de común acuerdo (...) dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del convenio (...)*"; no obstante, la Oficina de Control Interno observó que la supervisión del contrato inició dicho trámite el 10 de diciembre

de 2018 mediante Informe Final de Supervisión (folio 1510 a 1514) en el cual solicitó: *"(...) adelantar el trámite de liquidación (...)"* considerando que *"(...) el término de ejecución del convenio culminó [y] (...) que de mutuo acuerdo se establecieron los montos objeto de pago y liberación, para proceder a la liquidación del convenio"*, es decir, el trámite se inició cuatro (4) meses y diez (10) días después del plazo establecido, el cual venció el 30 de julio de 2018. Al respecto, es importante mencionar que, si bien se observó un Informe Final de supervisión de fecha 10 de diciembre de 2018, no se evidenció el recibido formal por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.

- b.** Para el trámite de liquidación, no se evidenció la remisión por parte del Supervisor a la Vicepresidencia de Gestión Contractual de los siguientes documentos requeridos:
- Proyecto de acta de liquidación.
 - Constancia suscrita por el supervisor, en la cual aparezca que ASOHOFrucol e ICA están a paz y salvo por cualquier concepto relacionado con el objeto del convenio.
 - El certificado de pagos y saldos.
 - Los certificados de pago al sistema de seguridad social integral y aportes parafiscales.
- c.** La supervisión remitió el acta de liquidación para suscripción por parte ASOHOFrucol sin que fuese revisada y aprobada en primera instancia por la Vicepresidencia de Gestión Contractual, toda vez que, no se obtuvo evidencia de tal aprobación; además, no se observó requerimiento por parte de la supervisión de la firma del acta de liquidación a la totalidad de las partes, por ejemplo, al ICA.
- d.** En el proyecto de acta de liquidación remitida a ASOHOFrucol (folio 1528) para su suscripción, no se observó la relación de los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaron las partes para poner fin a las divergencias presentadas con ocasión

de los recursos no ejecutados y descontados del pago final, contraviniéndose lo estipulado en el Artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que al respecto establece: "(...) *En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*"

CONVENIO 1171 de 2015

- e. Aunque la Vicepresidencia de Gestión Contractual había realizado las siguientes gestiones, la Oficina de Control Interno observó que al 30 de septiembre de 2019 el Convenio 1171 de 2015 no había sido liquidado, a pesar de que había finalizado el 16 de mayo de 2017:
- El 11 de abril de 2019 emitió memorando a la supervisión solicitando el proyecto de acta de liquidación, estableciendo como plazo perentorio para entrega el 13 de mayo de 2019, teniendo en cuenta que el vencimiento para liquidar por pérdida de competencia de la ADR era el 15 de noviembre de 2019. (folio 841).
 - El 30 de julio de 2019 convocó a una reunión para realizar seguimiento a los convenios subrogados a liquidar, entre ellos el Convenio 1171, donde se le solicitó a la supervisión la entrega del proyecto de acta de liquidación con los soportes respectivos. (folio 866)
 - El 28 de agosto de 2019 emitió de nuevo memorando a la supervisión solicitando el cumplimiento del compromiso adquirido en la reunión del 30 de julio de 2019, así mismo, indicó: "*Se reitera conforme lo ya mencionado en múltiples escenarios, que es responsabilidad del Supervisor realizar el trámite tendiente a la liquidación, elaborando el proyecto de acta de liquidación en el formato establecido para tal efecto, dentro del término señalado en el contrato, en su defecto el establecido en la Ley so pena de las acciones a lugar.*" (folio 873)

Adicionalmente, las situaciones anteriores contravienen lo establecido en:

- Convenio 467 de 2017. Cláusula vigésima cuarta: *"Para la liquidación será necesaria la presentación de los siguientes documentos: (...) b) Constancia suscrita por el supervisor, en la cual aparezca que ASOHOFrucol e ICA están a paz y salvo por cualquier concepto relacionado con el objeto del convenio."*
- Convenio 1171 de 2015. Cláusula vigésima sexta. Liquidación *"El presente convenio deberá liquidarse de conformidad con lo prescrito por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normas que regulen la materia dentro de los (4) cuatro meses siguientes a su terminación."*
- Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001). Numeral 4.3.1. *"De la liquidación de los contratos. El supervisor enviará a la Vicepresidencia de Gestión Contractual el proyecto de acta de liquidación, un informe de supervisión anexando los soportes correspondientes, tales como: certificado de saldos, actas, requerimientos, el estado de cuenta, etc."* Ítem 2. *"Los contratos estatales deben ser liquidados de común acuerdo dentro del término señalado en los pliegos de condiciones o el estipulado por las partes en el contrato, término que puede ser susceptible de ser modificado con base en la autonomía de la voluntad"*. Numeral 4.3.3 *"Procedimiento que debe tener en cuenta el Supervisor para la liquidación de los contratos. Una vez terminada la ejecución contractual, es deber del supervisor proyectar el acta de liquidación y su respectiva revisión será responsabilidad de la Vicepresidencia de Gestión Contractual. (...). Una vez revisada y ajustada el acta de liquidación, el supervisor del contrato convocará al contratista para la suscripción del acta de liquidación (...)"*.
- Instructivo de Ejecución Contractual (IN-GCO-001). Numeral 7.1. *"Si el acta de liquidación se ajusta a los requisitos señalados, la Vicepresidencia de Gestión Contractual aprobará y posteriormente se remitirá al supervisor para que la firme y la envíe al contratista para su firma, quien será responsable de devolverla en su original para la suscripción del Ordenador del Gasto y posterior publicación en el SECOP si fuere el caso."* Instrucción 9. *"El supervisor remite a la Vicepresidencia de Gestión Contractual, el proyecto del Acta de Liquidación, (...) el certificado de*

pagos y saldos, los certificados de pago al sistema de seguridad social integral y aportes parafiscales (...). La Vicepresidencia de Gestión Contractual, estudia los documentos y en caso de no ajustarse a lo señalado en las normas vigentes y en el Manual de Contratación y Supervisión, procede a devolver el documento al supervisor indicando las razones por las cuales no es posible continuar el trámite. En el caso en que el proyecto esté ajustado a las referidas normas, el Vicepresidente de Gestión Contractual, remite para revisión y aprobación del Ordenador del Gasto. Una vez aprobado el proyecto de acta de liquidación, el supervisor deberá remitirla al contratista, para su revisión, aprobación y firma."

De otra parte, en cuanto al traslado de "los **Rendimientos Financieros** originados con recursos de la Nación", en la cuenta de ahorros N° 843-000415 del Banco BBVA, en la cual se manejaban exclusivamente los recursos del **Convenio 1171 de 2015**, se observó un saldo de \$1.485.485.180 con corte a 30 de septiembre de 2019, y en el mismo período se evidenció que la cuenta generó unos rendimientos o intereses financieros por valor de \$1.576.115, de lo que no se obtuvo evidencia de consignación de tales recursos a la Dirección del Tesoro Nacional, como tampoco un requerimiento por parte de la supervisión, solicitando el traslado de dichos rendimientos, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos.

De lo anterior, la Oficina de Control Interno precisa que, no evidenció los extractos bancarios de la cuenta de ahorros mencionada de noviembre de 2017 a agosto de 2019 (22 meses), ni el traslado de los rendimientos financieros de dichos períodos al Tesoro Nacional.

Esta situación incumple lo establecido en el Decreto 1853 de 2015, Título V, artículo 2.3.5.1. "Las disposiciones del presente título son aplicables a los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, producto de la gestión, manejo e inversión de dichos recursos, en los instrumentos autorizados según sea el régimen de inversión aplicable (...)" y el artículo 2.3.5.6. "Traslado de rendimientos financieros a la Nación. (...). El traslado de los rendimientos financieros se llevará a cabo mediante transferencia y/o consignación a la cuenta que para tal fin informe la Dirección General

de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el décimo (10) día hábil del mes siguiente al período objeto de cálculo.”

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

- Ausencia y/o debilidad en el seguimiento al término de la liquidación de contratos por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.
- Desconocimiento por parte de la supervisión y la Vicepresidencia de Gestión Contractual en el procedimiento de trámite de liquidación de contratos y/o convenio.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Inobservancia de los lineamientos procedimentales y/o normativos en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico realizado a la ejecución del contrato y/o convenio.
- Entrega de bienes y/o servicios contratados sin el cumplimiento de los requisitos y/o términos contractuales.
- Terminación irregular del contrato o falta de liquidación del mismo.
- Posibilidad de incumplir los tiempos de ley establecidos para la liquidación de los contratos, si hay lugar a ello

Descripción del (los) Impacto(s): Controversias o litigios judiciales entre la Agencia y el contratista, debido a la no suscripción del acta de liquidación que significa el paz y salvo de las partes respecto al componente financiero del convenio, y que podría implicar la imposición de multas y/o sanciones como consecuencia del fallo judicial.

Recomendación(es): Con el apoyo del área de Control Disciplinario Interno, es necesario que la Vicepresidencia de Gestión Contractual (dependencia responsable de la actividad auditada) diseñe y ejecute campañas, mediante las cuales socialice a los funcionarios de la Entidad la obligatoriedad de dar cumplimiento a los lineamientos

procedimentales y normativos respecto de las funciones de supervisión, y en donde se mencionen y aclaren dudas, respecto al alcance de las órdenes y/o requerimientos impartidos por los Jefes y Directivos, con el objetivo de prevenir la ocurrencia de hechos contrarios al ejercicio de la función pública que impliquen consecuencias negativas para la Entidad.

Además, debería establecer en el clausulado del contrato y/o convenio especificaciones, requisitos y/o condiciones claras y detalladas para el desembolso final, con el objetivo de otorgar a tales condiciones un carácter vinculante para el contratista, especialmente, en contratos o convenios que impliquen la amortización de desembolsos, considerando que es allí donde aumenta la probabilidad de ocurrencia del riesgo relacionado con posibles controversias por los documentos soportes de la amortización y/o descuentos unilaterales por parte de la Entidad, en los cuales, el acta de liquidación se convierte en un documento fundamental para determinar el cierre del proceso.

En caso de incumplimientos reiterativos, se podría considerar la solicitud de indagación y apertura de un proceso disciplinario contra el funcionario respectivo.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación. En la respuesta el auditado argumentó la razón por la cual no estaba de acuerdo con el aspecto de "PAGOS" observado en este hallazgo, argumentación que fue analizada y aceptada por la Oficina de Control Interno; por lo que, dicho ítem fue retirado del informe final de auditoría.

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado: Ausencia y/o debilidad en el seguimiento al término de la liquidación de contratos por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual (VGC).

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Identificar y registrar en la base de datos de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, aquellos contratos que son objeto de liquidación.	Cada vez que se suscriba un contrato	Preventiva	Profesional VGC	01-nov-19	31-dic-20
Generar alertas al interior de la VGC sobre aquellos contratos cuyo tiempo de ejecución haya finalizado para impulsar el proceso de liquidación	Mensualmente	Preventiva	Profesional VGC	01-nov-19	31-dic-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado

El plan de mejoramiento propuesto se acepta, dado que pretenden atacar las causas identificadas; no obstante, es importante fortalecer los siguientes aspectos:

- **Primera acción.** Modificar la meta asociada, la cual debe contemplarse a partir de la etapa de liquidación y no de suscripción del contrato. En cuanto al responsable, la Oficina de Control Interno considera que la responsabilidad debe ser compartida entre el supervisor y el profesional de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.
- **Segunda acción.** Estas alertas fueron evidenciadas en la revisión de los expedientes; por lo tanto, no evitaría la materialización de situaciones similares. En virtud de que los incumplimientos se originan en la gestión del supervisor, se recomienda que cualquier desviación en tiempos o entrega de documentos requeridos en cualquiera de las etapas del contrato sea justificada ante el Vicepresidente de Gestión Contractual o ante quien considere pertinente, para generar una cultura de cumplimiento de las responsabilidades de manera oportuna y eficiente.

Frente al plazo propuesto para ejecutar las acciones, esta Oficina de Control Interno considera que es extensa la fecha de finalización, situación que puede generar la materialización de los riesgos asociados, por lo que se insta a implementar las medidas preventivas en el menor tiempo posible.

En virtud de lo expuesto, se recomienda que los responsables de la actividad auditada fortalezcan los planes de mejoramiento propuestos.

HALLAZGO N° 3. Inobservancia de los lineamientos procedimentales establecidos para el trámite de modificaciones contractuales.

Descripción: En la verificación del cumplimiento de los lineamientos procedimentales establecidos en el Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), respecto a las modificaciones a los contratos y/o convenios presentados en los contratos y/o convenios de la muestra, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

CONVENIO 467 DE 2017

- a. El numeral 4.2.4. del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001) estipula que para el trámite de una prórroga a un contrato los "(...) *Documentos necesarios para la ampliación*" son: "(...) 3. *Nuevo cronograma de trabajo que respalda la prórroga. (...) 5. Informe actualizado del supervisor y/o interventor del contrato. (...)*"; no obstante, en verificación de las solicitudes radicadas por el supervisor del convenio mediante memorandos N.º 20173100041353 del 30 de noviembre de 2017 (folio 388) y N.º 20173100043253 del 12 de diciembre de 2017 (folio 394) no se obtuvo evidencia de la presentación del nuevo cronograma de trabajo a ejecutar por parte del contratista ni del informe técnico y/o financiero detallado que permitiera conocer el estado actual del convenio.

Es importante resaltar que, aunque se menciona en el considerando N° 4 del Otrosí N° 1 (folio 397) que: "(...) *como consta en acta No. 8 (...) se analizaron todos y cada uno de los aspectos que generaron retraso en la ejecución del convenio, en consecuencia, se viabilizó la solicitud de prórroga antes enunciada, la cual fue aprobada por el Comité en su totalidad. (...)*", la Oficina de Control Interno en el contenido del Acta de Reunión N° 8 del 28 de noviembre de 2017 (folio 383) no evidenció la presentación ni aprobación de la modificación del cronograma del plan operativo del convenio, lo cual va en contravía de las funciones N° 2 y 4 del Comité Técnico y Administrativo establecidas en el párrafo primero de la cláusula tercera del convenio, que estipulan que el Comité debía "(...) 2) *Revisar, orientar y hacer seguimiento a la ejecución del Plan Operativo y del Convenio; (...) 4) Señalar los*

lineamientos técnicos (...) del convenio, dentro del marco del Plan Operativo que se apruebe (...)", toda vez que, la ejecución de las actividades llevadas a cabo entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de marzo de 2018 no estuvieron sujetas a algún tipo de cronograma.

- b. El numeral 4.2.2. del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001) estipula que: *"Para modificar un contrato en el que es parte la Agencia de Desarrollo Rural, (...): El supervisor del contrato deberá suscribir la solicitud (...) y radicarlo en la Vicepresidencia de Gestión contractual para su aprobación y trámite respectivo. Los documentos que deben aportarse y verificarse como mínimo son: 1. La manifestación escrita del contratista en la que conste su solicitud justificada o la aceptación de la propuesta por parte de la Agencia de Desarrollo Rural de modificar el clausulado del contrato. (...) 4. Informe actualizado del supervisor y/o interventor del contrato. (...)."* Documentos que no fueron observados por la Oficina de Control Interno en la verificación al trámite adelantado para la suscripción del Otrosí N° 2 del 8 de febrero de 2018.

Al respecto es importante mencionar que el numeral citado por la Oficina de Control Interno no distingue algún tipo de modificación contractual, y por el contrario es aplicable a todo tipo de modificación diferente a las establecidas en los numerales subsiguientes del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001).

- c. Mediante la cláusula segunda del Otrosí N° 1 (folio 397) suscrito el 21 de diciembre de 2017, con el cual se amplió el plazo de ejecución del convenio hasta el 31 de marzo de 2018, se exigió al contratista modificar las pólizas inicialmente presentadas; no obstante, no se evidenció la aprobación de la póliza N° 62-40-101003606 del 22 de diciembre de 2017 presentada por el contratista, lo que evidencia que se validó la ejecución del convenio sin que se hubiese aprobado la póliza, contraviniendo lo establecido en el numeral 4.2.1. del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001) que al respecto establece: *"Para la ejecución del contrato se requerirá de la aprobación de la garantía (...), presentándose los siguientes casos: (...) 2. En los contratos en los que se pacta la obligación de constituir una garantía, se iniciará la*

*ejecución una vez ésta es aprobada por el Vicepresidente de Gestión Contractual.
(...)."*

CONTRATO DE INTERVENTORÍA 1192 DE 2015

d. El contrato fue subrogado a la Agencia de Desarrollo Rural el 6 de diciembre de 2016, en consecuencia, se observó una (1) modificación contractual relacionada con una prórroga del contrato desde la fecha de subrogación hasta el 31 de diciembre de 2016. Frente a esta situación, el equipo auditor procedió a verificar la información contenida en el Otrosí y los documentos que se generaron para solicitar dicha prórroga, en lo que:

- No observó dentro del memorando con el cual se solicitó la prórroga por parte de la supervisión, una justificación sobre la causa de la prórroga, sumado a esto, tampoco se evidenció el pronunciamiento del interventor sobre la necesidad de que se efectuara una nueva prórroga contractual.
- No obtuvo evidencia del nuevo cronograma de trabajo que respaldara la solicitud de la prórroga del contrato, siendo este un documento necesario para la ampliación del tiempo que inicialmente se había acordado.
- El supervisor designado presentó un informe actualizado de fecha 18 de noviembre de 2016, este informe fue de aproximadamente un (1) mes anterior a la fecha de subrogación del contrato y de la solicitud de la prórroga, motivo por el cual, se encontró desfasado en tiempo para la fecha de la diligencia de la prórroga, toda vez que se habían adelantado otras ejecuciones de la obra. Sumado a esto, tampoco se observó el correspondiente informe del interventor, que para este caso era Consorcio INGEOTYP 23, denotando que no existió control por parte del supervisor para requerir y aprobar el respectivo informe y los anexos a que hubiese lugar.

Estas situaciones evidencian inobservancia de lo establecido en el Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), numeral 4.2.4. "*Prórroga del contrato*",

literal b. *"La manifestación escrita del supervisor del contrato donde justifica su concepto sobre la procedencia de la prórroga. En caso de que el contrato cuente también con un interventor, deberá adjuntarse el pronunciamiento e informe de este respecto de la ampliación del plazo pretendida, avalado por el supervisor"*, literal c. *"Nuevo cronograma de trabajo que respalda la prórroga"*, y literal e. *"Informe actualizado del supervisor y/o interventor del contrato. Para el caso del informe del interventor, este y sus anexos deben estar avalados por el supervisor"*.

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

- Desconocimiento o incumplimiento por parte de los supervisores de los contratos/convenios respecto del procedimiento de trámite de los diferentes tipos de modificaciones contractuales.
- Desconocimiento y/o no apropiación por parte de los funcionarios de las funciones, deberes y obligaciones adquiridas en virtud de la supervisión de contratos.

Descripción del (los) Riesgo(s): Vencimiento de plazos para cumplir con el objeto contractual e/o insuficiencia de presupuesto para ejecutar el contrato.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Ambigüedad en los nuevos términos contractuales suscritos en virtud de los otrosíes, que puedan originar a futuro el inicio de controversias y/o conflictos entre la Entidad y el contratista.
- Suscripción de modificaciones contractuales con vicios procedimentales que puedan originar la nulidad del (de los) otrosí(es) suscrito(s) y, por ende, el inicio de litigios judiciales entre la Entidad y el contratista.

Recomendación(es): En la verificación de los requisitos exigidos por la norma para las modificaciones contractuales que se lleguen a presentar dentro de la ejecución de un contrato y/o convenio, se insta a la Vicepresidencia de Gestión Contractual (como responsable de la actividad auditada) a designar en una persona de su equipo de trabajo

la revisión de los documentos necesarios para el trámite y formalización de una modificación contractual; asignación de responsabilidad que pudiera contemplar incluirla en los lineamientos procedimentales.

Respuesta del Auditado: Aceptado

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado: Ausencia de controles relacionados con el cumplimiento de los requisitos y condiciones mínimas establecidas para el inicio del trámite de los diferentes tipos de modificaciones contractuales.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Implementación de una lista de chequeo que permita validar los documentos necesarios para tramitar en la VGC una modificación contractual.	Implementación de lista de chequeo	Preventiva	Profesional de la VGC	01-nov-19	30-jun-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

El plan de mejoramiento es aceptado, en razón a que la acción propuesta guarda correspondencia con la causa principal identificada; no obstante, la Oficina de Control Interno considera que el plazo propuesto para finalizar la implementación de la acción es extenso, situación que puede generar la materialización del riesgo asociado, por lo que se insta a implementar la medida preventiva en el menor tiempo posible.

HALLAZGO N° 4. Omisión de requerimientos para cambio de supervisor y aprobación de garantías.

Descripción: En la verificación del cumplimiento de los lineamientos procedimentales establecidos en el Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), respecto a cambio de supervisor y aprobación de garantías, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones en los tres (3) contratos y/o convenios de la muestra:

CONVENIO 1171 DE 2015

- a. Mediante memorando de fecha 19 de diciembre de 2016 se realizó cambio temporal de supervisor, desde la fecha del memorando y hasta el 6 de enero de 2017, debido a vacaciones concedidas al supervisor del convenio; no obstante, no se evidenció solicitud de cambio de supervisor por ausencia temporal, por parte del supervisor del convenio al Vicepresidente de Gestión Contractual.
- b. Se observó un Informe de Supervisión con fecha de corte 16 de diciembre de 2016, en el cual se describió el estado del Convenio a esa fecha; no obstante, no se evidenció soporte de entrega de este informe al supervisor que asumió temporalmente el ejercicio de las funciones de supervisión, entre el 19 de diciembre de 2016 y 6 de enero de 2017.

CONTRATO 1192 DE 2015

- c. En documento de notificación de fecha 25 de octubre de 2017 con asunto "*Modificación a designación de supervisión (...)*" el Vicepresidente de Gestión Contractual comunicó la designación de un nuevo supervisor; no obstante, en el expediente contractual no se observó solicitud del supervisor anterior de tal designación. Adicionalmente, en el expediente no se observó el memorando N° 20173002483 de fecha 26 de septiembre de 2017 con el cual se designó el nuevo supervisor, de acuerdo con lo informado en el documento de notificación.
- d. En los dos (2) casos anteriores, no se observó un acta o informe, con el cual el supervisor saliente constara al supervisor designado en su reemplazo, del estado de ejecución del contrato, así como la relación de documentos que le debía hacer entrega para dar continuidad a la labor de supervisión.

Las situaciones anteriores evidencian incumplimiento de lo establecido en el numeral 5.3.3. del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), el cual indica: "*En el evento que se requiera el cambio de supervisor por razones de fuerza mayor o caso fortuito, ausencia temporal o definitiva; el supervisor deberá informarlo y a su vez*

solicitarle tal cambio al Ordenador del Gasto quien procederá a analizar tal solicitud (...).

El supervisor saliente y el designado en su reemplazo, deberán suscribir un acta conjuntamente en la cual constará el estado de ejecución del contrato o convenio y la relación de los documentos que entrega y las observaciones que se consideren pertinentes.

Si no es posible la suscripción conjunta del acta, el supervisor saliente dejará constancia mediante un informe del estado en que se encuentra el contrato o convenio del cual ejercía la vigilancia y control, y del mismo se hará entrega al supervisor que asume el ejercicio de esas funciones.”

CONVENIO 467 DE 2017

- e. El Acta de Inicio (folio 161) fue suscrita el 9 de junio de 2017, el acta de aprobación de las pólizas se suscribió el 1 de junio de 2017, a la vez, en la misma fecha se realizó la notificación de la designación de supervisión del convenio; no obstante, se observó que la póliza N° 64-40-101003606 de responsabilidad civil extracontractual fue expedida el 23 de junio de 2017, es decir, se autorizó el inicio de la ejecución del convenio sin que se hubiese constituido dicha póliza, la cual era requisito de perfeccionamiento y ejecución del convenio, de acuerdo con lo establecido en la cláusula trigésima del mismo.

Lo anterior, evidencia inobservancia del numeral 4.2.1. “*Requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato*” del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), en el cual se establece: “(...). *Para la ejecución del contrato se requerirá de la aprobación de la garantía (...), presentándose los siguientes casos: (...). 2. En los contratos en los que se pacta la obligación de constituir una garantía, se iniciará la ejecución una vez ésta es aprobada por el Vicepresidente de Gestión Contractual. (...). Una vez cumplidos los requisitos de ejecución, se remitirá por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual un memorando al supervisor, indicando*

que el expediente contractual se encuentra disponible para su consulta en la Oficina de la Vicepresidencia referida, y que pueden iniciar con la ejecución contractual."

- f. En el expediente contractual no se evidenció copia de la póliza N° 64-44-101005770 de cumplimiento, la cual se enunció y aprobó en el acta de aprobación de las pólizas suscrita en junio de 2017, situación que evidencia incumplimiento de la función de contenido administrativo por parte del supervisor establecida en el ítem 8, numeral 5.4.1 del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), el cual indica: "8. *Organizar el archivo de la supervisión del contrato que como mínimo deberá contener los siguientes documentos: (...). • Copia de las garantías del contrato. (...)*".

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

- Insuficiencia de personal para distribuir razonablemente la supervisión de los contratos y/o convenios.
- Tiempo insuficiente o incumplimiento del supervisor en la entrega formal que de constancia del estado actual de cada contrato/convenio, y de la documentación que contiene el expediente respectivo.
- Debilidad en el seguimiento a la gestión de los supervisores por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Incumplimiento de lineamientos normativos y/o procedimentales para la asignación y/o cambio de Supervisor o Interventor del contrato y/o convenio.
- Inobservancia de los lineamientos procedimentales y/o normativos en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico realizado a la ejecución del contrato y/o convenio.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Pérdida de la trazabilidad del estado técnico, administrativo, financiero y jurídico del contrato y/o convenio.
- Retrasos en la ejecución de los contratos y/o convenios, que pueden conllevar a posibles sanciones fiscales.
- Materialización de riesgos sin la cobertura de garantías que originen inicios de conflictos jurídicos y la posible imposición de multas y sanciones en contra de la Entidad.

Recomendación(es): En la designación de la supervisión de los contratos y/o convenios, la Vicepresidencia de Gestión Contractual (dependencia responsable de la actividad auditada), debería establecer filtros de revisión que permitan verificar la capacidad técnica, administrativa y operativa del Supervisor para asumir la responsabilidad de supervisión de un contrato y/o convenio, para lo cual, es importante revisar la cantidad de contratos y/o convenios previamente designados al mismo.

Cuando deba realizarse cambio de supervisor, cualquiera que sea la razón, es importante que, la Vicepresidencia de Gestión Contractual, aparte de asegurarse de recibir formalmente la solicitud de cambio de supervisor, verifique la elaboración y entrega del informe o acta que de constancia del estado actual del contrato y/o convenio, así como una relación de los documentos generados en el marco del contrato y/o convenio hasta la fecha de entrega, de tal forma, que se continúe con la labor de supervisión sin contratiempos que pueden impactar la ejecución del contrato y/o convenio.

Así mismo, es necesario que realice seguimiento continuo a la gestión ejecutada por los supervisores en cada contrato y/o convenio, con el fin de garantizar, entre otros aspectos, la obtención y conservación de toda la documentación que se genere en la ejecución del contrato y/o convenio que evidencien que las actuaciones se realizaron conforme a las normas, el manual de contratación y los términos contractuales.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación. “Convenio 467 de 2017: Mediante acta de aprobación de póliza de fecha 01 de junio de 2017, la Vicepresidencia de Gestión Contractual fueron aprobadas la garantía de responsabilidad civil extracontractual N° 62-40-101003606 y la de cumplimiento N° 62-44-101005770, documentos que a la fecha fueron incorporados en el expediente contractual.”

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

- Falta de formalización de puntos de control que faciliten el cambio de supervisión.
- Desconocimiento o incumplimiento del Manual de Contratación respecto al procedimiento a seguir en caso de cambio de supervisor.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Implementar formato para designación de supervisión por cambio.	Formato Implementado	Preventiva	Profesional de la VGC	1-nov-19	30-jun-20
Implementar formato para la elaboración del acta de entrega por cambio de supervisor, donde se contemplen entre otros aspectos los requisitos exigidos para efectuar dicho trámite	Formato Implementado	Preventiva	Profesional de la VGC	1-nov-19	30-jun-20
Incluir dentro de las obligaciones del “formato comunicación designación de supervisión”, la suscripción del acta de entrega por cambio de supervisión, documento que da cuenta del estado actual del contrato.	Formato Ajustado	Preventiva	Profesional de la VGC	1-nov-19	30-jun-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

En la justificación de aceptación parcial del hallazgo, la Oficina de Control Interno observa que la situación identificada respecto a la falta de evidencia de la póliza N° 64-44-101005770 de cumplimiento fue subsanada por el responsable de la actividad auditada con la incorporación al expediente contractual del soporte indicado en la justificación, lo cual fue producto de la verificación posterior que realizó el auditado al conocer los resultados del hallazgo. Es importante aclarar que, dicho documento no fue observado

en el expediente contractual revisado por el auditor en el momento de su evaluación, como tampoco fue aportado durante la ejecución de la auditoría.

De otra parte, al efectuar el análisis del plan de mejoramiento propuesto, esta Oficina de Control Interno recomienda fortalecer los siguientes aspectos:

- Respecto a la primera causa, los puntos de control se encuentran definidos y formalizados en el Manual de Contratación y Supervisión, si bien, no están establecidos en formatos, los entregables se describen claramente, por ende, es necesario indicar las razones que generaron el incumplimiento, teniendo en cuenta que una inadecuada identificación de los motivos de la materialización del riesgo dificulta la congruencia del plan de mejoramiento que ataque el factor de riesgo. Así mismo, al realizar el análisis de la primera acción propuesta, se identifica que la misma no mitiga el hecho del incumplimiento de los requisitos exigidos para el cambio de supervisor, por lo cual, es necesario que los responsables de la actividad auditada diseñen medidas de control tendientes a garantizar el cumplimiento de los requisitos exigidos para dicho cambio. En consecuencia, también es necesario modificar la meta asociada.
- Con referencia a la segunda acción propuesta, en el Manual de Contratación y Supervisión se encuentra establecido la suscripción del acta de entrega; por lo tanto, tal acción no evitaría la materialización de situaciones similares. En virtud de que este incumplimiento se origina en la gestión del supervisor, se recomienda que la Vicepresidencia de Gestión Contractual verifique la elaboración y entrega del informe o acta que de constancia del estado actual del contrato y/o convenio, así como una relación de los documentos generados hasta la fecha de entrega, de tal forma, que se continúe con la labor de supervisión sin contratiempos que pueden impactar la ejecución del contrato y/o convenio.

Frente al plazo propuesto para emprender las acciones, esta Oficina de Control Interno considera que es extensa la fecha de finalización, situación que puede generar la

materialización de los riesgos asociados, por lo que se insta a implementar las medidas preventivas en el menor tiempo posible.

En virtud de lo expuesto, se insta a que los responsables de la actividad auditada fortalezcan los planes de mejoramiento propuestos.

HALLAZGO N° 5. Deficiencias en procedimiento administrativo para declaratoria de incumplimiento.

Descripción: En la ejecución del Contrato de Interventoría 1192 de 2015 se presentó incumplimiento de cuatro (4) obligaciones por parte del contratista, las cuales fueron comunicadas por el supervisor del contrato a la Vicepresidencia de Gestión Contractual (dependencia responsable de la actividad auditada) el 27 de agosto de 2018 (Memorando N° 20183300030353), en cumplimiento del “*Procedimiento Administrativo para (...) declaratorias de incumplimiento*” establecido en el capítulo VI del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), y al verificar el “*trámite del proceso*”, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes deficiencias:

- a. Los oficios de citación para la audiencia de incumplimiento, de que trata el artículo 86 “*Imposición de Multas, Sanciones y Declaratorias de Incumplimiento*” de la Ley 1474 de 2011 y el numeral 6.2.2. del Manual de Contratación y Supervisión, fueron emitidos por la Vicepresidencia de Gestión Contractual el 10 de abril de 2019 y los correos electrónicos de notificación de la citación fueron enviados el 26 de abril de 2019, es decir, ocho (8) meses después de recibido el informe de incumplimiento, sin observarse una justificación que indicara el motivo de la demora para proyectar y generar la citación a la audiencia, situación que vulnera el principio de celeridad establecido en el numeral 6.1.4. del Manual de Contratación y Supervisión, así la norma no determine un plazo para iniciar el proceso de la declaratoria de incumplimiento.

El principio de celeridad se encontró desarrollado en “*Sentencia C-826/13*” de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, donde manifestó:

"ADMINISTRACION PUBLICA-Principio de celeridad

En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general. Igualmente ha señalado esta Corporación, que este principio tiene su fundamento en el artículo 2º de la Constitución Política, en el cual se señala que las autoridades de la Nación tienen la obligación de proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los ciudadanos, al igual que asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, lo cual encuentra desarrollo en artículo 209 Superior al declarar que la función administrativa está al servicio de los intereses generales entre los que se destaca el de la celeridad en el cumplimiento de las funciones y obligaciones de la administración pública."

- b. En el contenido del informe de incumplimiento no se evidenció que *"también se indicara el estado de la vigencia de las garantías y la posibilidad de afectación de las mismas en los amparos respectivos"*, de acuerdo con lo establecido en el numeral *"6.2.1. Averiguaciones preliminares, Elaboración del Informe e Inicio del Trámite"* del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001).

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

- Inadecuada interpretación de la norma, creando vacíos y confusiones en el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios.
- Falta de control por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual en la información entregada por el supervisor para dar inicio al proceso de declaratoria de incumplimiento.

Descripción del (los) Riesgo(s): Omisión de declaraciones de incumplimiento a contratistas que derivan en imposición de multa(s), sanción(es) o cláusula(s) penal(es) y/o falta de acatamiento de la imposición determinada.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Ineficacia e ineficiencia en el Procedimiento Administrativo para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.
- Sanciones por parte de los entes de control a la Entidad, al no haberse adelantado las diligencias correspondientes frente a la ausencia del cumplimiento de las obligaciones de los contratistas encargados de ejecutar obras.

Recomendación(es): Con el fin de fortalecer el cumplimiento del procedimiento administrativo para declaratorias de incumplimiento, la Vicepresidencia de Gestión Contractual debe analizar la posibilidad de:

- Establecer un término máximo para realizar la valoración inicial de la solicitud presentada por el supervisor y determinar la procedencia o no procedencia del trámite del proceso de declaratoria de incumplimiento, con el fin de dar continuidad al trámite del proceso de manera oportuna.
- Implementar una lista de chequeo de los requisitos exigidos para el trámite de declaración de incumplimiento, con el fin de garantizar que se cuenta con la documentación e información pertinente y conducente para dar inicio a la audiencia de incumplimiento.
- Al interior de su equipo de trabajo, designar formalmente a uno de sus funcionarios, para que se encargue del trámite tan pronto se reciba un informe de incumplimiento en la dependencia.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación. *“Si bien es cierto que el supervisor del Contrato de Interventoría 1192 de 2015 mediante memorando 20183300030353 del 27 de agosto de 2018 solicitó el inicio del proceso administrativo de declaratoria de incumplimiento, también lo es, que una vez se radicó dicho documento, la Vicepresidencia de Gestión Contractual encaminó sus esfuerzos tendientes a analizar el acervo probatorio, así:*

- 1. La ADR adelantaba por primera vez un incumplimiento de este tipo, y dada la complejidad del tema y en pro de la seguridad jurídica, en tratándose de asuntos de construcciones propias de la Ingeniería Civil (según se denota en el objeto de los dos contratos) debía recopilarse la mayor información posible, sumado a que fueron subrogados por el INCODER, sin que los soportes documentales estuvieran completos, lo que generó que se acopiara la mayor cantidad de documentos de distintas fuentes como archivos propios del contratista, del interventor y del supervisor, para reconstruir y dar uniformidad al expediente contractual.*
- 2. La solicitud de iniciación del procedimiento sancionatorio fue objeto de estudio por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, en consideración a que no era claro para esta dependencia, la pertinencia de adelantar el procedimiento administrativo de incumplimiento, toda vez que, el desarenador entregado por el Consorcio Tierras Huila 2015 presentaba un funcionamiento defectuoso, atribuible al cambio de diseño realizado por el contratista, respecto del diseño del desarenador inicialmente planteado en el proceso de selección que derivó en el Contrato de Obra N° 1191 de 2015, al parecer con una aprobación tácita de la Entidad (vía configuración del silencio administrativo positivo).*
- 3. La falta de claridad sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar bajo las cuales se aprobaron las modificaciones al diseño inicial del desarenador, afectó directamente la decisión de iniciar el procedimiento de incumplimiento al Contrato de Interventoría N° 1192 de 2015, toda vez que, sin encontrarse probado el incumplimiento por parte del contratista de obra se dificultaba definir la responsabilidad del interventor respecto de:*

- i. La mala calidad o insuficiencia de los productos entregados con ocasión del contrato de interventoría.*
 - ii. La mala calidad del servicio prestado, teniendo en cuenta las condiciones pactadas en el contrato obra.*
 - iii. No estar en curso en una de las causales de exclusión consagradas en la cláusula segunda de la póliza N° 2607716, expedida por la Compañía Aseguradora Liberty Seguros S.A, el día 24 de diciembre de 2015.*
- 4. Para efectos de tener claridad jurídica sobre los interrogantes planteados, se solicitó concepto al consultor externo contratado por la Entidad, en el sentido de definir si en el evento de concluir que la exigencia al amparo de Calidad y Estabilidad de la Obra contenido en la póliza de cumplimiento GU037161, no estaba llamado a prosperar, se evaluara y plantearan las alternativas jurídicas que le permitieran a la Entidad reclamar al contratista por los perjuicios causados con la obra entregada.*
- 5. Posterior a la consolidación y coherencia de la información, se procedió a abordar la etapa de análisis, tanto de los informes de interventoría, así como del contratista y de la supervisión. Posteriormente se realiza un ejercicio comparativo con entidades similares, que hubiesen adelantado hasta su finalización procedimientos administrativos para declaratoria de incumplimiento, lo cual conllevó a analizar las particularidades y naturaleza jurídica de cada ente público, según la acción u omisión de las partes involucradas en la conducta objeto de reproche por parte de la Entidad y adaptarlo a las necesidades y hechos que acaecieron en la ejecución de los contratos celebrados entre INCODER y CONSORCIO TIERRAS HUILA 2015, así como CONSORCIO INGEOTYP 23.*
- 6. El desarrollo operativo, intelectual y procedimental anteriormente reseñado, se sustenta en el Principio de Confianza Legítima, el cual encuentra apoyo jurisprudencial en la Sentencia SU-601A de 1999 que establece que: "Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva*

directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio (31) y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que, la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible" Refuerza lo anterior.

En ese orden de ideas, la Vicepresidencia de Gestión Contractual tenía el deber de salvaguardar los intereses de la ADR, y de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6.2.1 del Manual de Contratación de la Entidad, a esta dependencia le corresponde estudiar el mérito y la suficiencia de la información presentada por los supervisores para adelantar procedimientos de incumplimiento y garantizar paralelamente la protección del derecho al debido proceso, que en materia contractual está consagrado en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, al igual que el derecho de defensa y contradicción que le asisten a las partes convocadas (CONSORCIO TIERRAS HUILA 2015 y CONSORCIO INGEOTYP 23), lo que de entrada demandaba un examen cauteloso del impacto que generaba este tipo de actuaciones administrativas eminentemente regladas por el Código General de Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia, en virtud de los principios de economía, eficacia y eficiencia, hasta tanto no se determinara de manera clara la pertinencia de adelantar procedimientos administrativos tendientes a reclamar de los contratistas el cumplimiento de sus obligaciones, no tenía sentido iniciar actuaciones administrativas por la falta certeza jurídica, técnica o probatoria que este tipo de actuaciones demandan.

De acuerdo con lo esgrimido anteriormente, no es aceptada la observación respecto al término para dar inicio a las audiencias de posible declaratoria de incumplimiento."

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Respecto de los argumentos esgrimidos para la no aceptación del hallazgo, el equipo auditor encuentra en cada numeral enunciado, lo siguiente:

- **Numeral 1.** Si bien es cierto que se debió velar por la seguridad jurídica de la Entidad, también es cierto que, para la presentación del informe de incumplimiento y posterior estudio por parte del área jurídica de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, ya se debía contar con la totalidad de la documentación pertinente para el estudio del posible incumplimiento contractual de las obras ejecutadas. Cabe resaltar que este archivo documental era requisito “sine qua non” (sin la cual no) para la sustentación del informe emitido por parte del supervisor designado, tal y como lo establece el Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001) en su numeral 6.2.1 “Averiguaciones Preliminares, Elaboración Del Informe E Inicio Del Trámite: *Previo a dar inicio al procedimiento administrativo, la interventoría y/o el supervisor del contrato, recopilará el material probatorio necesario para sustentar su informe de ejecución contractual en el que indicará las razones fácticas en las que funda el presunto cumplimiento obligatorio del contrato (...)*” (Subrayado fuera de texto). Por lo anterior, no se puede tener en cuenta como justificación el tiempo empleado por la Vicepresidencia de Gestión Contractual para recopilar información, toda vez que, esta era una obligación que recaía sobre el supervisor designado, en donde se observó que la documentación que presentó fue la misma en la que se basó el Ordenador del Gasto para dar inicio a la audiencia de incumplimiento, inclusive, sobre este tema se observó un informe de trazabilidad documental de fecha 12 de marzo de 2018, el cual fue presentado también dentro del informe de la declaratoria de incumplimiento.

- **Numeral 4.** El concepto emitido por el consultor externo de la Entidad (Expósito Abogados), data del 7 de diciembre de 2018, en el cual concluyó que la Entidad debía iniciar el procedimiento señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 por ser el procedimiento legalmente establecido para cualquier tipo de declaratoria de incumplimiento del contratista, y fue aproximadamente cinco (5) meses después que la Agencia de Desarrollo Rural da aplicación a dicho procedimiento, toda vez que, fue hasta el 26 de abril de 2019 que se enviaron los correos electrónicos de notificación de la citación para la audiencia de declaratoria de incumplimiento.

- **Numeral 5.** Cabe resaltar que, dentro de los soportes documentales entregados, no se observó el ejercicio comparativo con entidades similares del cual se hace mención en este numeral, por lo cual, el equipo auditor hubiese esperado encontrar archivos en los cuales se realizara un símil de las situaciones que se presentaron en otras entidades y las situaciones que se presentaron en la ADR, tal como lo manifiestan los responsables de la actividad auditada.
- **Numeral 6.** La Oficina de Control Interno no encuentra en este argumento un sustento que permita dilucidar las causas que generaron la vulneración del principio de celeridad, toda vez que, no se está poniendo en duda el compromiso operativo, intelectual y procedimental por parte de las acciones adelantadas de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.

En conclusión, para esta Oficina de Control Interno es claro que debe existir un tiempo para analizar y dar o no mérito a la información presentada por el supervisor designado para dar inicio a la audiencia de declaración de incumplimiento; no obstante, considera que los argumentos presentados por los responsables de la actividad auditada no son suficientes para desmeritar la observación presentada frente a la vulneración del principio de celeridad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

Cabe resaltar que, dentro de este hallazgo el equipo auditor también encontró que no se observó dentro del documento de la declaración de incumplimiento que se informara sobre el estado de la vigencia de las garantías y la posibilidad de afectar estas para el amparo respectivo; no obstante, no se observó pronunciamiento por parte del auditado frente a esta situación.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejora para subsanar las situaciones descritas e identificadas en este hallazgo y que no fueron aceptadas por los responsables de la actividad auditada, para que el riesgo identificado y asociado a este hallazgo sea gestionado o mitigado; en consecuencia, se mantiene la situación observada por la Oficina de Control Interno, por lo que este hallazgo

continuará abierto hasta que se identifiquen las causas que lo generaron y se lleven a cabo las acciones necesarias que lo subsanen.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Debilidades y/o deficiencias en el cumplimiento de las funciones de contenido administrativo, legal y técnico por parte del Supervisor.	No	Abierto
2	Incumplimiento de los lineamientos procedimentales y/o normativos en la liquidación y/o pagos relacionados con contratos y/o convenios.	No	Abierto
3	Inobservancia de los lineamientos procedimentales establecidos para el trámite de modificaciones contractuales.	No	Abierto
4	Omisión de requerimientos para cambio de supervisor y aprobación de garantías.	No	Abierto
5	Deficiencias en procedimiento administrativo para declaratoria de incumplimiento.	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 Gestión Contractual, 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., 31 de octubre de 2019.

HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Iván Arturo Márquez Rincón, Contratista.

Claudia Marcela Pinzón Martínez, Contratista

Revisó: Claudia Patricia Quintero Cometa, Contratista.