

## AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

### Oficina de Control Interno

**N° INFORME:** OCI-2019-035

**DENOMINACIÓN DEL TRABAJO:** Auditoría Interna Especial a la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja (Boyacá).

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

- Claudia Ortiz Rodríguez, Presidente.
- Víctor Manuel Mondragón Maca, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado del Presidente - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno).
- Carolina Chinchilla Torres, Secretaria General.
- Dinorah Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos.
- Patricia María Assís Doria, Gestor, encargada del empleo Jefe de Oficina de Planeación.
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual, encargado del empleo Vicepresidente de Integración Productiva.
- Diego Luis Pachón Garzón, Director Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja.

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

**AUDITOR (ES):** Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor.

Maicol Stiven Zipamocha Murcia, Técnico Asistencial.

---

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

**OBJETIVO(S):** Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos adoptados e implementados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) – Unidad Técnica Territorial N° 7 (Tunja), para gestionar los riesgos asociados a los procesos de Estructuración, Formulación e Implementación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, así como lo relacionado con el monitoreo, control, seguimiento y cierre de los Proyectos Productivos entregados por el extinto INCODER.

**ALCANCE:** El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos adoptados en la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja, relacionados con:

***Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR.***

- Cumplimiento de requisitos habilitantes de las iniciativas productivas.
- Consolidación de información primaria y secundaria requerida para la caracterización poblacional, organizacional, territorial y predial, entre otra.
- Formulación del PIDAR y entrega para evaluación y calificación.
- Atención de solicitudes de aclaración respecto a la estructuración y formulación de los PIDAR.

***Implementación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR.***

- Esquemas de trabajo para la supervisión y apoyo a la implementación de los PIDAR.
- Identificación de los PIDAR cofinanciados para la coordinación y supervisión técnica.
- Coordinación y supervisión técnica a la implementación de los PIDAR.

***Ejecución Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR***

- Determinación de la ruta de intervención operativa.
- Conformación y actuación del comité de compras y manejo de la cuenta controlada.
- Acompañamiento y seguimiento en aspectos técnicos, financieros, administrativos y ambientales
- Cumplimiento de requisitos para el cierre de los proyectos.

**Período Auditado:** Noviembre de 2016 a Octubre de 2019.

**Nota:** El establecimiento de este período 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.

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

- Acuerdo 344 de 2014 (INCODER) *“Por el cual se reglamenta el Programa de Financiación y Cofinanciación de Proyectos Productivos de Desarrollo Rural con enfoque territorial en las áreas de actuación del INCODER.”*
- Decreto 2364 de 2015 *“(…) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR (…)”*
- Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial y la adjudicación de los recursos que los cofinancian, adoptado por la ADR mediante el Acuerdo 007 de 2016.
- Procedimiento Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. (PR-EFP-001)
- Procedimiento Implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial. (PR-IMP-001)

- Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, adoptado por la ADR mediante la Resolución 0378 del 16 de noviembre de 2016.
- Circular 129 del 28 de octubre de 2019. Lineamientos dentro del marco de la Resolución N° 378 de 2016 expedida por la Presidencia de la Agencia de Desarrollo Rural.
- 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. Inconsistencias en la implementación de los PIDAR debido al inicio de la implementación sin el cumplimiento de los requisitos exigidos, ejecución de actividades no contempladas en el proyecto sin realizar los ajustes y/o modificaciones requeridas, modificación del plan de inversión sin el cumplimiento de los requisitos procedimentales establecidos y falta de intervención del Comité Técnico de Gestión en la ejecución del plan de inversión del PIDAR.
2. Deficiencias en la formulación y estructuración de los PIDAR relacionadas con inconformidades y/o inconvenientes con el proyecto por falta de presencia de la Agencia de Desarrollo Rural en territorio, inconsistencias en la documentación aportada sobre la titularidad del predio, avance en la estructuración del PIDAR sin actualizar y/o verificar el estado/existencia de los beneficiarios, información incompleta en documento de acreditación de posesión de predio, inconsistencias

entre la información observada en el expediente del Proyecto con la obtenida durante la visita de campo, inexistencia de concepto del cumplimiento de requisitos mínimos para dar viabilidad al proyecto e inconsistencias en el plan de inversión.

3. Inconsistencias en la entrega y recibido a satisfacción de bienes y/o insumos y deficiencias en el cumplimiento del Plan Operativo de Actividades (POA) debido a incumplimiento del cronograma de actividades, dificultades para realizar sesiones del Comité Técnico de Gestión por falta de delegado de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y falta de seguimiento al cumplimiento de los compromisos de las Asociaciones beneficiarias.
4. Proyectos Productivos sin iniciar o continuar su implementación debido a la falta de documentación, información y/o registros de los avances en su ejecución que permitieran determinar la etapa en la que se encontraba el proyecto al momento de su entrega por el INCODER y ausencia de cierre financiero y administrativo de aquellos proyectos que fueron entregados por el INCODER con saldo cero en cuenta controlada.
5. Recursos sin adjudicar a los Proyectos Productivos y desconocimiento de su estado actual por la falta de continuidad en el desarrollo de los proyectos adjudicados en el marco del Programa de Financiación y Cofinanciación de Proyectos Productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, entregados por el INCODER.
6. Deficiencias en el monitoreo, control y seguimiento a los Proyectos Productivos entregados por el INCODER debido a la no implementación de la ruta de intervención establecida procedimentalmente para continuar y culminar con la ejecución de los proyectos, falta de verificación del estado de las cuentas bancarias de cada proyecto mediante registros de control de los saldos mensuales de cada cuenta y ausencia del reporte mensual del estado de avance consolidado de la ejecución del proyecto.

## **RIESGOS CUBIERTOS:**

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Favorecimiento en la inclusión y/o priorización de proyectos en el proceso de estructuración y/o de implementación de los proyectos a cofinanciar o cofinanciados.	Si
Uso indebido de la información de los proyectos en proceso de estructuración y/o implementación.	Si
Alteración de la información para favorecer y/o priorizar la estructuración y/o implementación de PIDAR.	Si
Desviación de los recursos desembolsados para los proyectos productivos y/o PIDAR por inadecuado seguimiento y control (supervisión).	Si
Desembolsar recursos para Proyectos Productivos que no cumplen con los requisitos.	Si
Incumplimiento del objetivo principal del proyecto por falencias y/o retrasos en los procesos de inversión, acompañamiento y/o seguimiento.	Si
Pérdida de recursos por retrasos en la ejecución del cronograma del plan de inversión.	Si
Pérdida de información de los proyectos que se deriva y/o produce en el proceso de estructuración, implementación y/o seguimiento.	Si

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

No aplica. Esta actividad de aseguramiento corresponde al primer ejercicio de auditoría interna practicado por la Oficina de Control Interno a la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja que atiende los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare.

### **HALLAZGOS:**

#### **HALLAZGO N° 1. Inconsistencias en la implementación de los PIDAR.**

**Descripción:** Con el fin de verificar la aplicación de los controles y actividades establecidas por la Entidad en el procedimiento “Implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial” (PR-IMP-001), la Oficina de Control Interno analizó la implementación del PIDAR cofinanciado mediante Resolución 651 del 9 de agosto de 2018 (Proyecto 184) por valor de \$498.366.600, denominado “*Implementación de sistema para cría de tilapia roja (Oreochromis SP), en estanques de geomembrana con sistema RAS y Biofloc*”, para lo cual, revisó la documentación que reposaba en el expediente del Proyecto suministrado por la UTT, el 7 y 8 de noviembre de 2019 realizó reunión con los funcionarios responsables en la misma y llevó a cabo visita de campo los días 18 y 19 de noviembre de 2019 al municipio de Pore (Casanare) donde se ejecutaba el PIDAR, en lo que identificó las siguientes situaciones:

**a. Inicio de la implementación del PIDAR sin el cumplimiento de los requisitos exigidos.**

En el aparte “Componente Ambiental” del documento “Concepto Final - Dirección de Calificación y Financiación” respecto a la concesión de aguas requerida para abastecimiento de los estanques, a través de pozo profundo, se conceptuó lo siguiente (reverso folio 471): “(...) *dentro del expediente reposa el radicado de prospección del pozo ante CORPOORINOQUIA, y dos cartas que mencionan que una vez aprobado el proyecto mediante resolución, procederán a solicitar el respectivo permiso ante la AUNAP y el ICA, por lo que el proyecto queda condicionado para su ejecución hasta cuando la autoridad competente, les dé el permiso de concesión de aguas subterráneas; (...)*” (Subrayado fuera de texto); no obstante, la Oficina de Control Interno evidenció que la UTT N° 7 - Tunja ejecutó en las fechas abajo indicadas las siguientes actividades de implementación del proyecto sin contar con el respectivo permiso de concesión de aguas, aun cuando el inicio de la implementación había sido condicionada a su obtención:

- 13 de agosto de 2018. Notificación de la Resolución de cofinanciación del proyecto.

- 12 de septiembre de 2018. Reunión de socialización del PIDAR con la Asociación beneficiaria “Fundación Construyendo Futuro y un Nuevo Amanecer” y conformación del Comité Técnico de Gestión - CTG del proyecto.
- 4 de diciembre de 2018. Primera sesión del Comité Técnico de Gestión del proyecto, en la que se realizó:
  - Socialización y aprobación del Plan Operativo de Actividades - POA del proyecto.
  - Presentación por parte de la Asociación beneficiaria de los avances en las actividades de la contrapartida.
  - Solicitud de modificación de beneficiarios del proyecto por renuncia voluntaria.
  - Reporte avances en la ejecución del Plan de Inversión del proyecto.

Adicionalmente, se estableció un compromiso para contactar a CORPOORINOQUIA y obtener información respecto del permiso requerido para la concesión de aguas, a través del pozo profundo.

- 20 de febrero de 2019. Segunda sesión del Comité Técnico de Gestión en la que se aprobó la sustitución de beneficiarios presentados en la primera sesión del comité, se suscribió una orden de compra para la contratación del cerramiento contemplado dentro del Plan de Inversión y se informó sobre el estado de avance de las demás compras programadas, así como los ajustes que se requerían realizar en lo correspondiente al servicio de Asistencia Técnica.
- 25 de febrero de 2019. Entrega de cerramiento contratado mediante orden de compra 2305763-1 suscrita entre la FAO y el proveedor seleccionado, lo cual se evidenció en acta de recibido a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios suscrita entre la Asociación beneficiaria y el proveedor que suministró el servicio.



Posteriormente, el 22 de marzo de 2019 [siete (7) meses después de realizada la primera actividad] la Vicepresidencia de Integración Productiva solicitó a la FAO la suspensión de la ejecución de los recursos del PIDAR, hasta tanto se culminaran las labores de actualización y armonización de los requisitos exigidos por la Entidad.

**b. Ejecución de actividades no contempladas en el Proyecto sin realizar los ajustes y/o modificaciones requeridas.**

En acta de Comité Técnico de Gestión N° 005 del 5 de agosto de 2019 se observó que, teniendo en cuenta la respuesta dada por CORPOORINOQUIA el 18 de julio de 2019 (Radicado 500.11.19-08318), frente a un derecho de petición interpuesto por la Asociación beneficiaria del proyecto para la obtención de la concesión de aguas para el proyecto a causa de las dificultades presentadas para obtener el permiso de perforación del pozo profundo, el Comité concluyó: *“(…), el reservorio de agua lluvia será la fuente hídrica de soporte para recambio de agua al sistema y evaporación. El llenado de los tanques se realizará progresivamente mes a mes desde dos fuentes de agua: reservorio y con carrotanques según oferta y demanda, la organización beneficiaria (...) debe asegurar el suministro de agua desde estas dos fuentes para el llenado de la totalidad del sistema según se requiera. El reservorio en el momento cuenta con una capacidad de 120 m<sup>3</sup> y se deberá ampliar a 500 m<sup>3</sup>, actividad que entrará como parte de la contrapartida de la organización. (...). Para realizar ajustes en el plan de inversión con respecto a la contrapartida inicialmente planteada la organización deberá presentar: Carta de solicitud de modificación y/o ajuste de contrapartida en el plan de inversión donde se indique: propuesta económica cuantificando la ampliación (...), cuantificación de encerramiento y cobertura del reservorio: mano de obra, (...), etc.”*

Así mismo, en acta de Comité Técnico de Gestión N° 006 del 6 de agosto de 2019, en el numeral 2 se registró que: *“De acuerdo a comunicado de la ADR del 22 de marzo de 2019 donde se indica no adelantar la ejecución de los recursos de cofinanciación del PIDAR 651 entre otros, hasta que no se culminaran las actividades de armonización de requisitos a exigir por parte de la ADR (...), a partir de esa fecha*

*hasta hoy no se han adelantado actividades de ejecución presupuestal del PIDAR; sin embargo, dado que uno de los requisitos por parte de la ADR para este PIDAR fue la aclaración de la fuente de agua para el llenado del sistema piscícola y sus debidos permisos, (...) en el acta de mesa técnica del 5 de agosto se subsanan los requisitos solicitados por ADR frente al concepto de aguas, (...) tomando la decisión de tener varias fuentes hídricas y no optar por la construcción del pozo profundo". (Subrayado fuera de texto)*

De lo anterior, no es claro el criterio con el cual se determinó el cambio de un pozo profundo a la ampliación del reservorio de agua lluvia y el abastecimiento de agua a través de este, toda vez que no se evidenció una identificación y análisis de los riesgos y/o valoración de los impactos de la modificación de la fuente de abastecimiento hídrica, como tampoco un estudio de las implicaciones que este cambio podría tener en los objetivos del proyecto, debido a que no se observó una justificación y evaluación técnica, jurídica y financiera del respectivo cambio, y si la misma se consideraba un ajuste o modificación del proyecto para determinar el paso a seguir y la competencia de aprobar el cambio, teniendo en cuenta que el Comité únicamente solicitó a la Asociación presentar la documentación respectiva para el ajuste en el plan de inversión respecto a la contrapartida.

No obstante lo anterior, se observó que la Asociación adelantó actividades relacionadas con dicho cambio, como fue la ampliación del reservorio, de acuerdo con lo registrado en acta de Comité Técnico de Gestión N° 007 del 30 de septiembre de 2019, sin existir un análisis y aprobación del ajuste al plan de inversión. Al indagar sobre el asunto con funcionarios de la UTT N° 7, manifestaron: *"La UTT se encuentra analizando la información remitida por los beneficiarios para el cambio del ítem de la contrapartida, con el fin de que la nueva actividad a contemplar guarde correspondencia con el valor inicialmente aprobado para la realización del pozo profundo. Posterior a ello, se debe llevar esta información ante el CTG para aprobación"*.

Al respecto, durante la visita de campo la Asociación beneficiaria del proyecto manifestó: *“Los documentos de modificación de la contrapartida fueron entregados a la UTT para análisis en el Comité Técnico de Gestión realizado el 30 de septiembre de 2019 como consta en el Acta 007, de lo cual se deduce que ha transcurrido mes y medio aproximadamente sin tener avances en la valoración de la solicitud de modificación de la contrapartida propuesta. De igual forma, se resalta que insistentemente se ha solicitado convocar a Comité Técnico de Gestión como consta en correos electrónicos del 8 y 22 de octubre de 2019, 8 de noviembre de 2019 e informe del 30 de octubre de 2019 dirigido al Director de la UTT N° 7, en el que se hace un resumen del estado del proyecto y al final se solicita realizar una sesión urgente del comité”*.

Esta situación evidencia falta de seguimiento y monitoreo a la implementación del proyecto por parte de la UTT, como también la ausencia de gestiones efectivas que permitan dar una respuesta oportuna a las solicitudes de la Asociación beneficiaria.

**c. Modificación del plan de inversión sin el cumplimiento de los requisitos procedimentales establecidos.**

El plan de inversión fue modificado respecto a la contratación del servicio de Asistencia Técnica para el proyecto, de acuerdo con lo registrado en las actas N° 3, 4 y 6 del Comité Técnico de Gestión, en las que se evidenció lo siguiente:

- Acta N° 003 del 4 de diciembre de 2018. En el numeral 5 se indicó que: *“(…), se realizará ajuste en el plan de inversión para contratar un solo profesional especializado por un periodo de 9,5 meses y sea más adecuada la asesoría para el proyecto, vinculando el técnico en un solo ítem (...)”*, para lo cual se diligenció y presentó formato F-IMP-005 *“Solicitud de Modificación o Ajuste”* (folios 137 a 148) el 4 de diciembre de 2018 suscrito por la UTT y el Representante Legal de la Asociación beneficiaria, sin evidenciarse el análisis financiero y el concepto técnico y jurídico exigido procedimentalmente para llevar a cabo tal modificación o ajuste.

- Acta N° 004 del 20 de febrero de 2019. La FAO informó sobre los avances en la contratación mencionando que: *“Se tomó la decisión de ajustar el pago de honorarios y tiempo de contratación del profesional por 12 meses con el presupuesto inicial”*; no obstante, no se evidenció cómo se llevó a cabo la validación y aprobación de tales ajustes por parte de los miembros del Comité, por cuanto no se observó su pronunciamiento respecto a esta modificación.
- Acta N° 006 del 6 de agosto de 2019. En el numeral 4 sobre *“Ejecución asistencia técnica del proyecto”* se mencionó: *“(…) ejecutar la asistencia técnica presupuestada en el plan de inversión para 12 meses de acompañamiento de un profesional experto en piscicultura, (...). Y la contratación por 9 meses de asistencia técnica y acompañamiento por parte de un profesional. FAO realizaría los ajustes correspondientes en la carta de acuerdo”*; no obstante, no se observó manifestación al respecto por parte de los demás miembros del Comité, como tampoco la justificación técnica y financiera para realizar el ajuste.

**d. Falta de intervención del Comité Técnico de Gestión en la ejecución del Plan de Inversión.**

En el contenido del acta de la primera sesión del Comité Técnico de Gestión llevada a cabo el 4 de diciembre de 2018, no se evidenció la presentación al Comité del plan de inversión del proyecto para su aprobación.

De otra parte, no se evidenció que el Comité haya realizado la construcción y aprobación de los términos de referencia para las cotizaciones de las adquisiciones de bienes y/o servicios necesarios para la implementación del proyecto, revisión de la idoneidad y propuesta(s) del(los) futuro(s) proveedor(es), y selección y aprobación de (los) proveedor (es), de acuerdo con las funciones otorgadas en el procedimiento PR-IMP-001; no obstante, en el contenido de las actas del Comité se observó que tales acciones fueron ejecutadas por la FAO, así:

- Acta N° 003 del 4 de diciembre de 2018. En el numeral 5 de proposiciones y varios, se registró que la FAO: *“(...) realizó solicitud de cotizaciones para la construcción de cerramiento (...), selección del proveedor y orden de servicios, licitación para contenedores por 30 millones, compra directa para alevinos por 11 millones, compra directa para el concentrado, carta de acuerdo para contratación del técnico profesional, (...)”*.
- Acta N° 004 del 20 de febrero de 2019. La FAO informó sobre los avances en la contratación (ejecución de contratación, licitaciones en proceso y/o cerradas, ajustes en pago de honorarios y ampliación de tiempo del profesional contratado), como también la suscripción de la orden de compra N° 2305763-1 para la contratación del cerramiento.
- Acta N° 006 del 6 de agosto de 2019. En el numeral 6 “Informe de compras y adquisiciones” se registró: *“FAO informa que a la fecha hay tres procesos de adquisiciones de acuerdo al POA que ya se encuentran adelantados y con adjudicación: (...)”*
- Acta N° 007 del 30 de septiembre de 2019. La FAO informó (numeral 5): *“Licitación 100980 Contenedor para sala de eviscerado y bodega: Licitación ya cerrada y en Agosto se solicitó al proveedor con mejor oferta económica si mantenía la oferta, a lo cual manifestó que no; por lo tanto, se solicitó a todos los proveedores que se presentaron a la licitación volver a presentar oferta económica, esta solicitud ya cerró y está en evaluación económica por parte del área de compras de la FAO”*. Esta situación genera retrasos en la implementación del proyecto, a la vez que impacta las actividades adelantadas, tales como el cerramiento del predio, adecuaciones eléctricas y compra de equipos; además, del plan de inversión por el cambio (incremento) de los precios de los bienes, insumos y/o servicios a adquirir.

Además, en correo electrónico del 21 de enero de 2019 remitido por la FAO a la Asociación beneficiaria del proyecto y a funcionarios de la UTT N° 7 - Tunja (folio 155),

la FAO informó sobre las gestiones que se habían adelantado para las compras y contrataciones a realizar en el marco del proyecto, correo con el cual se corroboró que la FAO realizó estos trámites de forma directa sin la intervención o participación del Comité Técnico de Gestión.

Cabe mencionar que, las situaciones anteriores dificultan el cumplimiento a cabalidad del lineamiento emitido por la Entidad respecto *“Del proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios”* en el ítem 1 del numeral 5.5.1.4. del procedimiento PR-IMP-001 (versión 7), en el cual se establece: *“(…) b. El Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado, el representante de la forma asociativa y el ejecutor o su delegado, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a la forma asociativa y los beneficiarios del proyecto por parte del proveedor; referido a las calidades, (...), estado de los insumos, cantidades, especificaciones técnicas (...); de conformidad con lo establecido en acta de aprobación de compras por parte del Comité Técnico de Gestión del Proyecto”*, toda vez que, los responsables en la UTT desconocen las especificaciones, ficha técnica y/o términos de referencia de los bienes a adquirir estipulados en el plan de inversión, aspectos que no brindan garantía/seguridad sobre las condiciones en que la ADR y el representante de la Asociación realizarán el recibimiento de los bienes y posterior entrega a los beneficiarios.

Las situaciones anteriores evidencian que la UTT incumplió los controles que se deben aplicar cuando es necesario realizar ajustes y/o modificaciones al Proyecto, y que el Comité Técnico de Gestión no cumplió sus funciones, controles y funciones establecidas en los numerales 5 y 6 del procedimiento *“Implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial”* (PR-IMP-001) - versión 7, los cuales indican:

#### Numeral *“5. Condiciones Especiales”*

- Ítem 5.5 aparte *“Funciones del Comité Técnico de Gestión. “(…) c. Construir y aprobar conjuntamente los términos de referencia de acuerdo a los mecanismos*

*de ejecución de los recursos del proyecto. d. Revisar previamente la idoneidad del futuro proveedor. e. Socializar las compras que deban realizarse de acuerdo con lo establecido en el Plan de Inversión y el modelo de ejecución. f. Revisar las propuestas presentadas según los mecanismos de ejecución definidos. g. Aprobar las compras y contrataciones que deban realizarse para la implementación del proyecto previa aplicación del mecanismo de ejecución adoptado. (...)*

- *Ítem 5.6 “Ajustes al Proyecto. Los ajustes serán aprobados formalmente en el marco de las actividades adelantadas por el Comité Técnico de Gestión, desde la Unidad Técnica Territorial - UTT, cuyo procedimiento deberá tener en cuenta lo siguiente: (...). b. Las solicitudes de ajuste serán presentadas en el formato (...), donde se indicará el estado inicial del proyecto y el ajuste solicitado con su respectivo análisis técnico, jurídico y financiero. c. Recibida la solicitud, la Unidad Técnica Territorial, debe verificar la pertinencia técnica, jurídica y ambiental de la solicitud de ajuste, previa decisión del Comité Técnico de Gestión. d. La Unidad Técnica Territorial presentará la solicitud de ajuste para que se apruebe por el Comité Técnico de Gestión previo estudio y análisis. Esta decisión se hará constar en la respectiva acta, (...). g. La Unidad Técnica Territorial deberá comunicar los ajustes realizados a la Vicepresidencia de Integración Productiva”.*
- *Ítem 5.7 “Modificaciones al Proyecto. Se considera modificación al proyecto en las siguientes situaciones: (...). 2. Las que afecten los objetivos iniciales planteados en los proyectos y por ello en las metas productivas, conforme el modelo técnico financiero. (...).*

*La Unidad Técnica Territorial presentará la solicitud de modificación en el Formato: F-IMP-005 Solicitud de Modificación o Ajuste, a la cual anexará el concepto técnico Formato: F-IMP-011 Concepto técnico - jurídico; así como el acta del Comité Técnico de Seguimiento en donde se registre la solicitud de modificación; (...).*

*Los ajustes o modificaciones deben ser tramitados por las Unidades Técnicas Territoriales, los cuales pueden estar relacionados a las siguientes situaciones, de*

*acuerdo al nivel de impacto que tengan en el proyecto, así: (...). 2. Actualización de precios que afectan el valor total del proyecto y la ejecución de actividades principales.*

*Observaciones: Con el mismo Plan asignado a los proyectos, en la revisión se encuentra que es necesario ajustar valores de algunos rubros inherentes a la ejecución (mano de obra, (...)), que por su peso específico en la estructura global del proyecto, quedan desfinanciados, lo que pone en riesgo el equilibrio económico del proyecto.*

*Alcance: Manteniendo la estructura general del Plan y las actividades incluidas en él, podrán realizarse modificaciones en costos de rubros asignados a actividades del proyecto, siempre que se incorporen alternativas que garanticen la ejecución completa y el cumplimiento de las metas, sin sacrificar calidad ni las especificaciones técnicas definidas en ellos proyectos.”*

#### Numeral 6. “Desarrollo”

- *Actividad 7. “Desarrollo de Comités Técnicos de Gestión. En el primer Comité Técnico de Gestión del Proyecto se revisará el Plan de Inversión y el Cronograma que se encuentra en el Modelo técnico financiero, con el fin de acordar las actividades necesarias para iniciar las actividades de implementación del proyecto. En el marco de los comités técnicos de gestión del proyecto se definirá: 1. Se debe contar con las licencias y permisos necesarios para iniciar el proyecto. 2. El inicio de las actividades de adquisiciones de los bienes, insumos y/o servicios definidos en el Proyecto, de acuerdo con el modelo de implementación. 3. El análisis de las cotizaciones de los elementos a comprar y/o servicios a adquirir (el detallado de los elementos que se van a adquirir, su valor unitario, cantidades y valor total). 4. Los mecanismos de compra y entrega de acuerdo con el Plan de inversión aprobado para el proyecto. 5. La selección de los proveedores. (...). Adicionalmente, es necesario tener en cuenta lo descrito en el capítulo 5.5.”*



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

- Errada interpretación o falta de claridad de las situaciones que se consideran un ajuste o modificación del proyecto.
- Falta de contextualización de los resultados derivados de la evaluación y calificación del PIDAR.
- Omisión o falencias en la implementación de los controles de aprobación de cambios al Plan de Inversión.

### **Descripción del (los) Riesgo(s):**

- Desviación de los recursos desembolsados para los proyectos productivos y/o PIDAR por inadecuado seguimiento y control (supervisión).
- Desembolsar recursos para Proyectos Productivos que no cumplen con los requisitos
- Incumplimiento del objetivo principal del proyecto por falencias y/o retrasos en los procesos de inversión, acompañamiento y/o seguimiento.
- Pérdida de recursos por retrasos en la ejecución del cronograma del plan de inversión.

### **Descripción del (los) Impacto(s):**

- Retrasos en la ejecución del proyecto por no acatar los lineamientos en su estructuración y calificación, y por inadecuada determinación del orden en el proceso de adquisiciones.
- Posible alteración o incumplimiento de los objetivos del proyecto por modificación y/o ajustes al proyecto sin la debida justificación técnica, jurídica, financiera y ambiental.
- Recibir y entregar a los beneficiarios bienes, insumos y/o servicios que no cumplen los requisitos exigidos por desconocimiento de las especificaciones técnicas de la contratación.

### Recomendación(es):

- Solicitar a la Vicepresidencia de Proyectos y/o a la Vicepresidencia de Integración Productiva un concepto frente a aquellos aspectos en los cuales no se tiene claridad si una situación particular presentada durante la implementación del PIDAR genera un cambio en los términos de referencia del mismo, y si tal situación se debe documentar y formalizar de acuerdo con los lineamientos establecidos.
- Analizar la posibilidad de incorporar en el procedimiento una actividad de control relacionada con la socialización a los beneficiarios del Proyecto y al ejecutor, de los resultados que se obtengan en la evaluación y calificación del PIDAR, para evitar la omisión del cumplimiento de requisitos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

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

- Dificultades y debilidades evidenciadas en el proceso de ejecución del proyecto que no han permitido ejecutar el proyecto conforme fue estructurado.
- Errada interpretación o falta de claridad de las situaciones que se consideran un ajuste o modificación del proyecto.
- Falta de intervención del Comité Técnico de Gestión en las adquisiciones de los ítems contemplados en el Plan de Inversión.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar visita al municipio de Pore (Casanare) en conjunto con la Asociación y FAO con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre el estado del Proyecto.	Una (1) visita de diagnóstico sobre el estado del Proyecto.	Correctiva	Profesional designado por Director de UTT	11-dic-19	15-dic-19

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Producto de la visita, emitir en conjunto con FAO un concepto / diagnóstico sobre el estado del Proyecto que defina alternativas frente a los inconvenientes que se evidencien.	Un (1) concepto / diagnóstico sobre el estado del Proyecto.	Correctiva	Profesional designado por Director de UTT	12-dic-19	31-ene-20
Solicitar a la Vicepresidencia de Proyectos y/o a la Vicepresidencia de Integración Productiva un concepto frente a aquellos aspectos en los cuales no se tiene claridad si una situación particular presentada durante la implementación del PIDAR genera un cambio en los términos de referencia del mismo, y si tal situación se debe documentar y formalizar de acuerdo con los lineamientos establecidos.	Un (1) comunicado de solicitud  Un (1) comunicado de respuesta (viabilidad) de Vicepresidencia de Proyectos y/o de Vicepresidencia de Integración Productiva.	Correctiva	Profesional designado por Director de UTT  Director UTT	1-feb-20	30-abr-20
Registrar en las actas de Comité Técnico de Gestión de los PIDAR en los que se traten los temas relacionados con las adquisiciones contempladas en el plan de inversión, información relacionada con términos de referencia y aprobación del comité, metodología de contratación, proveedores que presentaron propuestas y proveedor seleccionado.	Acta(s) de Comité Técnico de Gestión con información de las adquisiciones realizadas.	Correctiva	Profesional de UTT designado para asistir a los CTG	1-ene-20	31-dic-20

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables de la actividad auditada en la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

**HALLAZGO N° 2. Deficiencias en la Formulación y Estructuración de los PIDAR.**

**Descripción:** En el análisis de la aplicación de los controles y actividades establecidas por la Entidad en el procedimiento “Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” (PR-EFP-001), la Oficina de Control Interno analizó

la estructuración y formulación del Proyecto con código 396-BP por valor de \$3.100.000.000 cuyo objeto es *“Fortalecer el sector panelero de 166 pequeños productores en los municipios de Miraflores, Zetaquirá, Campohermoso, Páez y Berbeo en el departamento de Boyacá mediante la renovación, ampliación, mejoramiento tecnológico de 332 ha de cultivo de caña panelera”*, para lo cual, revisó la documentación que reposaba en el expediente del Proyecto suministrado por la UTT y llevó a cabo visita de campo los días 25 y 26 de noviembre de 2019 al municipio de Miraflores (Boyacá), en la que se realizó reunión con el Representante Legal de la Asociación beneficiaria del Proyecto y se visitó a ocho (8) predios de beneficiarios seleccionados aleatoriamente, con el fin de corroborar la existencia del predio, condición de su tenencia por parte del beneficiario (propietario, poseedor, tenedor u ocupante), y conocer sus opiniones frente a los avances del Proyecto, en lo cual se obtuvo los siguientes resultados:

**a. Inconformidades y/o inconvenientes con el Proyecto por falta de presencia de la ADR en territorio.**

En reunión realizada con el Representante Legal de la Asociación, éste manifestó que la estructuración del Proyecto ha sido realizada en conjunto con una organización llamada “SISA ONG”, con la cual se han llevado a cabo todas las actividades necesarias para cumplir con los requisitos exigidos para presentar la iniciativa ante la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Además, indicó que la ADR no ha hecho presencia en campo, hecho que corroboró la información dada por la UTT N° 7 en reunión del 7 y 8 de noviembre de 2019, en la que se informó respecto a este Proyecto, lo siguiente: *“Es importante indicar que la información necesaria para la estructuración del proyecto no ha sido tomada por la ADR en campo (no se ha realizado visita al proyecto), la misma ha sido suministrada por un estructurador externo que proviene de una ONG (SISA-ONG) quienes formaron la parte asociativa del proyecto. La ADR ha partido de la buena fe de la información allegada por el estructurador externo y a partir de esta información se ha llevado a cabo la estructuración del proyecto”*.

Aunado a lo anterior, durante las visitas a los predios seleccionados, los beneficiarios manifestaron las siguientes situaciones que ponen de manifiesto inconformidades y/o inconvenientes que se han presentado con el Proyecto:

- La Asociación les comunicó que el proyecto llevaba aproximadamente 3 años en etapa de estructuración, situación que ha generado inconformidades en los beneficiarios por los retrasos, como también pérdida de credibilidad en el gobierno por los supuestos incumplimientos.
- Durante el tiempo que ha transcurrido desde la presentación y postulación del Proyecto, los beneficiarios han tenido que incurrir en aportes económicos, de los cuales, cinco (5) beneficiarios manifestaron que estos aportes han sido destinados para la organización SISA ONG por el apoyo en la estructuración del Proyecto, y dos (2) beneficiarios indicaron desconocer el destino de dicho dinero.
- Los beneficiarios manifestaron no tener total conocimiento de los aspectos que acoge el proyecto, los avances que existen y el estado del mismo; además, indicaron que se les ha brindado información errada que les ha generado falsas expectativas frente a la fecha de obtención de la cofinanciación del proyecto y promesas de comercialización de cultivos que tenían en proceso.
- Uno (1) de los beneficiarios manifestó que la organización SISA ONG le indicó que los trámites o indagaciones frente al proyecto se debían hacer a través de esta organización, quien era la que había intermediado el proceso de estructuración del proyecto.
- Otro beneficiario indicó que la organización SISA ONG les ha comunicado que los recursos del proyecto les serán desembolsados a esta organización, quien sería la encargada de ejecutar el proyecto; información que no era real, teniendo en cuenta que esta organización no formaba parte de los operadores seleccionados por la Agencia.

Las situaciones anteriores, aparte de evidenciar el inconformismo por parte de los beneficiarios debido a la desinformación que han tenido frente al proceso que realiza la ADR para la cofinanciación de los Proyectos generada por la falta de acompañamiento y presencia de la ADR en territorio, evidencia que los responsables de estructurar los PIDAR en la UTT no cumplieron a cabalidad con el “Alistamiento de la iniciativa del proyecto”, teniendo en cuenta que el procedimiento “Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” (PR-EFP-001) versiones 2,3 y 4, en el numeral 6 actividad 3 señala que la UTT debe: *“Realizar la concertación entre los actores interesados a través de comunicaciones oficiales o reuniones para la definición de las propuestas productivas a priorizar, la caracterización territorial, de la población beneficiaria, de los predios y de la(s) organización(es). (...). 1. En ese orden, se contactará al representante legal o líder de la forma organizativa interesada en la estructuración del proyecto integral y se realizará reunión en el (los) predio(s) donde se ubiquen los posibles beneficiarios. (...) 5. Se realizará la recopilación en campo de la información relacionada con las condiciones biofísicas y ambientales de la zona en que se adelantará el proyecto, de los productores rurales y sus predios, y de los aspectos sociales, organizativos, económicos, productivos y ambientales que involucra la propuesta, (...)”*.

#### **b. Inconsistencias en la documentación aportada sobre la titularidad de un predio**

El beneficiario identificado con N° \*\*\*\*\*277 presentó un certificado de tradición con matrícula inmobiliaria (FMI) N° 082-13745, el cual, en la anotación N° 9 indicaba como titular del predio a otra persona identificada con N° \*\*\*\*\*261, de quien no se observó que hubiese sido reportada como familiar o con un nivel de consanguinidad del beneficiario en los formatos F-EFP-001 y F-EFP-002, situación por la cual no era viable la inscripción de este predio en el Proyecto, por cuanto la titularidad no correspondía a la del potencial beneficiario y el mismo no aportó documentación adicional que le permitiera hacer uso del predio reportado.

Esta situación evidencia inobservancia de lo establecido en el numeral 5.2.4 "Requisitos jurídicos" del procedimiento "Estructuración de Proyectos Integrales de

Desarrollo Agropecuario y Rural" (PR-EFP-001), que al respecto señala: *"Los proyectos deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos jurídicos asociados a los beneficiarios y predios: (...) b) Acreditar la condición de propietario, poseedor, tenedor u ocupante del predio en el que se desarrollará el Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, cuando este lo requiera, por un término igual o mayor al del proyecto (...) La Agencia de Desarrollo Rural podrá hacer las verificaciones que estime pertinentes, a fin de analizar y determinar la propiedad del predio, así como para verificar la existencia de gravámenes, limitaciones al derecho de propiedad o cualquier tipo de medidas cautelares que se encuentren constituidas en los folios de matrícula inmobiliaria, y determinar si impiden o no implementar el proyecto"*.

**c. Avance en la estructuración del PIDAR sin actualizar y/o verificar el estado/existencia de los beneficiarios.**

Al informar a la Asociación beneficiaria del Proyecto que se realizaría visita al predio del beneficiario con identificación N° \*\*\*\*277, el Representante Legal de la Asociación informó que este beneficiario había fallecido aproximadamente un (1) año atrás; no obstante, esta persona se observó que aún estaba registrada como beneficiario del Proyecto en los formatos *"Caracterización Población Beneficiaria"* (F-EFP-002) y *"Caracterización Territorial del predio, de la organización y del proyecto"* (F-EFP-003) que reposaban en el expediente del Proyecto, sin evidenciarse reporte de novedad alguna, por lo que, se concluyó que la UTT no se había percatado de dicha situación, a pesar de que había remitido en dos (2) ocasiones el Proyecto a la sede central de la ADR para su revisión y validación, y el mismo había sido devuelto para subsanación.

Teniendo en cuenta la falta de actividades de control frente a la verificación del estado o existencia de los beneficiarios, resulta necesario recordar que, la adopción de mecanismos de control hace parte del diseño y desarrollo del Sistema de Control Interno de la Entidad y los mismos deben asegurar el cumplimiento de los objetivos fundamentales del Sistema de Control Interno descritos en la Ley 87 de 1993, artículo

2°, en este caso el descrito en el literal e) "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros."

**d. Información incompleta en documento de acreditación de posesión de predio.**

Para acreditar la posesión del predio, cuatro (4) beneficiarios presentaron declaración extra juicio de sana posesión; no obstante, la misma no contenía información de la ubicación geográfica del predio, tales como coordenadas, linderos, área, etc., atendiendo lo establecido en el aparte "Condición de poseedor y ocupante" del numeral 5.2.4 "Requisitos jurídicos", del procedimiento "Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural" (PR-EFP-001), que establece: "(...), los documentos que se presenten ante la Agencia para acreditar la posesión del predio respectivo, deben contener los datos del poseedor (nombre y cédula), la identificación del inmueble por departamento, municipio, vereda o corregimiento, y por lo menos, un documento que contenga los linderos o coordenadas geográficas del predio, colindantes, área o cualquier otro dato del cual se pueda deducir la identificación física del predio". (Subrayado fuera de texto).

**e. Inconsistencias entre la información observada en el expediente del Proyecto con la obtenida durante la visita de campo.**

Dos (2) de los beneficiarios visitados (identificación \*\*\*\*\*469 y \*\*\*\*\*581) manifestaron que sus predios se encontraban en calidad de arrendamiento; no obstante, esta información era inconsistente con la observada en la documentación que reposaba en el expediente del Proyecto en la UTT, debido a que de estos dos (2) beneficiarios se observó declaración extra procesal - sana posesión y constancia de sana posesión de los predios correspondientes.

Teniendo en cuenta que el Proyecto era para cultivo de caña, y este cultivo es de tipo permanente, los predios en calidad de arriendo no pueden formar parte del Proyecto, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.2.4 "Requisitos jurídicos", del procedimiento "Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y



Rural" (PR-EFP-001), el cual indica: *“Cuando se trate de predios arrendados o en comodato, la cofinanciación podrá destinarse únicamente a cultivos transitorios”*; así mismo, es importante resaltar lo establecido en el numeral 5.3 *“Prohibiciones para ser beneficiarios del programa”* del mismo procedimiento, el cual señala: *“No podrán ser beneficiarios del programa, los incursos en las siguientes causales: (...) Suministrar información inexacta, o que no corresponda a la realidad, o que pueda constituir adulteración o falsedad de documentos”*.

**f. Inexistencia de concepto del cumplimiento de requisitos mínimos para dar viabilidad al proyecto.**

Del proyecto no se obtuvo evidencia de la emisión del concepto por parte del verificador sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos habilitantes de la iniciativa productiva, así mismo, no se observó la remisión mediante oficio de tal concepto al proponente, lo que permite concluir que, el Proyecto no contó con un concepto de viabilidad por parte del verificador; situación que contrasta con lo establecido en el procedimiento PR-EFP-001, numeral 6 "Desarrollo", actividad 8 "Revisión de la Iniciativa", la cual indica: *“Realizar la verificación de requisitos mínimos habilitantes de la propuesta (Técnicos, jurídicos, ambientales, financieros y de los beneficiarios); y emitir concepto acerca del cumplimiento de los requisitos conforme el Formato F-EFP-013. De obtenerse un concepto de previabilidad pasa a estructuración. El concepto se diligenciará en el Formato F-EFP-013 y deberá contener el nombre completo y la firma del Verificador y se remitirá mediante oficio dirigido al proponente informando el resultado de la revisión.”*

**g. Inconsistencias en el Plan de Inversión**

En la verificación de las cifras registradas en el Plan de Inversión suscrito por la Unidad Técnica Territorial N° 7 y el Representante Legal de la forma asociativa, observado en el expediente del Proyecto, la Oficina de Control Interno identificó diferencias en las cifras reportadas en las columna “Valor total proyecto” al realizar la operación aritmética de multiplicar la “cantidad” por el “valor unitario” reportado en los

ítems de “Insumos” y “Mano de Obra” del rubro de inversión, lo que generó una sobreestimación de \$6.207.209.900 aproximadamente, situación que genera incertidumbre de las fuentes de información sobre las cuales se calcularon los valores consignados en la columna “Valor total proyecto”.

**NOTA:** *La información detallada de las diferencias identificadas se suministró a los auditados en el reporte de este hallazgo (formato F-EVI-013) que fue suscrito por la UTT y la Oficina de Control Interno; además, este detalle se encuentra registrado en los papeles de trabajo elaborados por el auditor que practicó las pruebas, 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.*

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

- Falta y/o inexistencia de controles para validar situaciones que afecten el avance en el proceso de Formulación y Estructuración de Proyectos.
- Falta de presencia en campo por parte de la Entidad, en los lugares donde se presenta una iniciativa que pasa al proceso de estructuración.

#### **Descripción del (los) Riesgo(s):**

- Favorecimiento en la inclusión y/o priorización de proyectos en el proceso de estructuración y/o de implementación de los proyectos a cofinanciar o cofinanciados.
- Alteración de la información para favorecer y/o priorizar la estructuración y/o implementación de PIDAR.
- Desembolsar recursos para Proyectos Productivos que no cumplen con los requisitos.

#### **Descripción del (los) Impacto(s):**

- Daños a la imagen, credibilidad y/o reputación de la Agencia de Desarrollo Rural.

- Procesos disciplinarios por favores personas que no cumplen los requisitos exigidos para acceder a un proyecto.

### **Recomendación(es):**

- Los responsables de la estructuración de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural en la UTT, deben realizar un análisis y validación de alternativas para implementar nuevos puntos de control, previa verificación de aquellas situaciones que procedimentalmente no se encuentran establecidas, pero que generan afectaciones negativas en la estructuración y por ende retrasos; por ejemplo, el caso evidenciado en la presente auditoría sobre el fallecimiento de uno de los beneficiarios, información que puede mantenerse actualizada a través de alianzas con entidades competentes como la Registraduría Nacional, que permita corroborar la existencia de una persona, o también, con entidades que operen en el territorio que puedan comunicar oportunamente a la ADR sobre estas situaciones.
- La Dirección de la Unidad Técnica Territorial debe implementar estrategias para hacer presencia en los territorios donde se ejecutan los PIDAR, como también en aquellas zonas donde potencialmente puedan presentarse iniciativas de Proyectos, a través de campañas de divulgación de la oferta institucional, con el fin de que la comunicación con los beneficiarios o potenciales beneficiarios sea directa, y así evitar desinformación, información errada e inconformismo por parte de los beneficiarios.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

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

- Falta y/o inexistencia de controles para validar situaciones que afecten el avance en el proceso de formulación y estructuración de Proyectos.
- Falta de presencia en campo por parte de la Entidad, en los lugares donde se presenta una iniciativa que pasa al proceso de estructuración.

- Falta de un adecuado control sobre los distintos formatos que deben ser elaborados en la estructuración de proyectos.
- Inconsistencias en la información aportada por parte de la organización postulante para la estructuración del proyecto y falta de validación en campo por parte de la UTT.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
<p>La UTT realizará un análisis, validación y documentación de alternativas para implementar nuevos puntos de control, previa verificación de aquellas situaciones que procedimentalmente no se encuentran establecidas, pero que generan afectaciones negativas en la estructuración y por ende retrasos.</p> <p>Las alternativas identificadas se escalarán al nivel central para que se verifique la pertinencia de que se adopte procedimentalmente.</p>	<p>Una (1) actividad de control (o las que se identifiquen) que permita corroborar la existencia y permanencia de una persona que se postula como beneficiario en un proyecto.</p> <p>Un (1) comunicado formal a la sede central, remitiendo la(s) alternativa(s) de control identificada(s) para su validación, y posible inclusión en los procedimientos.</p>	Preventiva	<p>Profesionales designados en la UTT</p> <p>Director UTT</p>	2-ene-20	30-jun-20
<p>Llevar a cabo campañas de divulgación de la oferta institucional, para hacer presencia en los territorios donde se ejecutan los PIDAR, como también en aquellas zonas donde potencialmente puedan presentarse iniciativas de Proyectos, para evitar desinformación o, información errada que se le pueda estar entregado a los beneficiarios o potenciales beneficiarios.</p>	<p>Informe(s) y soportes con los resultados de la(s) campaña(s) de oferta institucional realizadas por la UTT en su zona de influencia.</p>	Preventiva	<p>Profesional Designado por el Director de la UTT</p> <p>Director UTT</p>	2-ene-20	31-dic-20
<p>Los profesionales designados en la UTT para la estructuración de proyectos solicitarán la aprobación de comisión (es) para validar en campo la veracidad de la información aportada en las iniciativas presentadas que genera incertidumbre o requiere ser corroborada.</p>	<p>Informe(s) de visita(s) a territorio con información del trabajo realizado y los resultados obtenidos con sus respectivos soportes.</p>	Preventiva	<p>Profesional designado por el Director de la UTT</p>	2-ene-20	31-dic-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Crear al interior de la UTT un documento guía de control que permita conocer y controlar la elaboración de la totalidad de los formatos requeridos en el(los) procedimiento(s) para la estructuración de proyectos.	Un (1) documento guía de control interno por Proyecto diligenciado con la totalidad de formatos requeridos para su estructuración.	Preventiva	Profesionales designados en la UTT  Director UTT	2-ene-20	30-jun-20
Llevar a cabo las distintas subsanaciones de las inconsistencias evidenciadas en la estructuración del Proyecto 396-BP para realizar su remisión al nivel central, con el fin de que se realice la validación correspondiente.	Proyecto 396-BP subsanado y remitido para verificación en el nivel central.	Correctiva	Profesional designado por el Director de la UTT	5-dic-19	30-jun-20

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables de la actividad auditada en la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

### **HALLAZGO N° 3. Deficiencias en el cumplimiento del Plan Operativo de Actividades (POA) e inconsistencias en la entrega y recibido de bienes y/o insumos.**

**Descripción:** En la revisión de los cronogramas de actividades aprobados por el Comité Técnico de Gestión (CTG) de los PIDAR cofinanciado mediante Resolución 456 y 651 de 2018, y en la validación del cumplimiento de dichas actividades, así como los soportes de las entregas de los bienes que se hayan realizado en el marco de la implementación del PIDAR, la Oficina de Control Interno observó las siguientes situaciones:

#### **a. Incumplimiento cronograma de actividades.**

##### **PIDAR 651 de 2018**

Teniendo en cuenta el cronograma de ejecución de actividades establecido en el Marco Lógico del Proyecto, las actividades del proyecto debían haberse ejecutado dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de notificación y socialización del Proyecto a los beneficiarios, lo cual se hizo el 12 de septiembre de 2018, es decir, al 31 de octubre de 2019 deberían haberse ejecutado la totalidad de las actividades planeadas.

De lo anterior, en el expediente del PIDAR no se evidenció el POA o cronograma de actividades aprobado, como tampoco las modificaciones o ajustes realizados al mismo, de acuerdo con lo registrado en las actas del CTG N° 003 del 4 de diciembre de 2018 y N° 6 del 6 de agosto de 2019, por lo que, se solicitó dichos documentos a los responsables en la Unidad Técnica Territorial N° 7 – Tunja, quienes mediante correo electrónico del 7 de noviembre de 2019 suministraron un archivo en Excel denominado “2019\_07\_29 POA PIDAR 651 PORE”, en el cual se observó que al 21 de noviembre de 2019 once (11) actividades con fecha de cumplimiento entre el 30 de agosto de 2019 y 31 de octubre de 2019 no se habían realizado; por lo tanto, presentaban retraso en su ejecución.

Al respecto, durante la visita de campo realizada los días 18 y 19 de noviembre de 2019 al municipio de Pore (Casanare), la Asociación beneficiaria del Proyecto manifestó: *“(…), si bien las gestiones con CORPORINOQUIA generaron retrasos en el proyecto, el 19 de julio se obtuvo una nueva alternativa la cual fue considerada viable por COPORINOQUIA para el llenado de los estanques y poder dar continuidad al proyecto, la misma fue comunicada tanto a la ADR como a la FAO, quienes dieron visto bueno al respecto. No obstante, a la fecha no se ha dado continuidad a la implementación del Proyecto por cuanto FAO manifiesta encontrarse en un proceso de empalme, situación que no debería impactar el desarrollo de este. Así mismo, la asociación ha estado gestionando actividades que están dentro de su alcance para dar continuidad al Proyecto.”*

Adicionalmente, en la misma visita la Asociación beneficiaria manifestó que los retrasos que se han tenido en la ejecución del proyecto han generado impactos

negativos en el presupuesto de los beneficiarios, por las situaciones que se mencionan a continuación:

*“La asociación suscribió un contrato de arrendamiento del predio donde se ejecuta el proyecto por un canon anual de 7 millones de pesos durante 20 años, a la fecha la asociación tiene una deuda causada por este concepto de 7 millones de pesos, sin que a la fecha el mismo les haya retribuido beneficio alguno, esto sumado a los gastos administrativos en los que ha tenido que incurrir la asociación.*

*Aunado a lo anterior, los beneficiarios han tenido que dar una cuota de sostenimiento de 20 mil pesos a la Asociación, lo cual se ha visto afectado a causa de los retrasos en la implementación del proyecto, por cuanto los beneficiarios ya no quieren incurrir en costos adicionales a los ya realizados los cuales se ven reflejados en los avances de la contrapartida.*

*Adicionalmente, el 12 de septiembre de 2018 se suscribió entre FAO, ADR y la Asociación beneficiaria, unos compromisos de ejecución de la contrapartida, cuyo cronograma de ejecución (...) presenta incumplimiento, (...) estos se presentan a causa de los retrasos en las contrataciones previstas dentro del proyecto, pues las actividades que contempla dicho cronograma se supeditan a la compra de los insumos que contempla el plan de inversión del proyecto. A la fecha, únicamente se ha avanzado en los dos primeros ítems relacionados con el apoyo en la adecuación del terreno y la compactación manual del terreno”.*

### **PIDAR 456 de 2018**

Teniendo en cuenta que no se evidenció el POA del PIDAR, aun cuando en el Acta del Comité Técnico de Gestión realizado el 18 de julio de 2018 se observó que el mismo fue presentado, se solicitó a la Unidad Técnica Territorial (UTT) suministrar el POA aprobado inicialmente por el Comité y el POA modificado según lo indicado en Acta N° 8 del CTG del 15 de abril de 2019, para lo cual, mediante correo electrónico del 2 de diciembre de 2019, se allegó archivo en Excel denominado “POA

2019\_06\_30". Partiendo de esta información, la Oficina de Control Interno observó que, al 21 de noviembre de 2019 dieciséis (16) actividades con fecha de cumplimiento entre el 30 de junio de 2019 y 30 de agosto de 2019 presentaban retraso en su ejecución.

Estas situaciones permiten concluir que el Comité Técnico de Gestión no ha cumplido con su función de *“Coordinar las actividades de implementación del proyecto, de acuerdo con lo definido en el plan de inversión y cronograma de actividades”*, establecida en el literal a, del numeral 5.5 del procedimiento PR-IMP-001 (versión 7).

**NOTA:** *La información detallada de las actividades que presentaban retrasos se suministró a los auditados en el reporte de este hallazgo (formato F-EVI-013) que fue suscrito por la UTT y la Oficina de Control Interno; además, este detalle se encuentra registrado en los papeles de trabajo elaborados por el auditor que practicó las pruebas, 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.*

**b. Dificultades para realizar sesiones de Comité Técnico de Gestión por falta de delegado de la FAO - PIDAR 651 de 2018.**

En el Comité Técnico de Gestión realizado el 30 de septiembre de 2019, el delegado por la FAO como Gerente de Proyecto manifestó que no continuaría acompañando el Proyecto. Posterior a ello, se evidenció que la Unidad Técnica Territorial a través de correo electrónico del 7 de noviembre de 2019, solicitó a la FAO información sobre la persona que continuaría realizando acompañamiento al Proyecto, a lo cual, la FAO manifestó encontrarse en empalme del Proyecto ADR. Esta situación no ha permitido dar continuidad a la implementación del Proyecto, debido a que las sesiones de CTG deben contar con la presencia del ejecutor como uno de los integrantes principales de dicho Comité, en este caso la FAO, tal como lo establece la nota 4, del numeral 5.5. del procedimiento PR-IMP-001 (versión 7), que indica: *“Las decisiones que se*



*adopten en el comité, se harán por consenso de los asistentes y ninguna reunión podrá realizarse sin la presencia de los tres integrantes principales del comité”.*

Cabe mencionar que el Artículo III, del Convenio 749 de 2017 suscrito entre la ADR y la FAO, establece que: *“1. La FAO proporcionará el personal necesario para la cooperación técnica, o bien subcontratará parte o en su totalidad dicha cooperación técnica, siempre que la contratación de todo personal o subcontratista y el mandato y las condiciones aplicables a los mismos se realizará de conformidad con las reglas internas de la FAO”,* y el numeral 2, del Artículo VIII, señala: *“Nada de lo que se haya dispuesto en este convenio o en relación con el mismo se considerará una exención de las prerrogativas e inmunidades de la FAO.”*

**c. Inconsistencias en la entrega y recibido a satisfacción de bienes y/o insumos - PIDAR 651 de 2018.**

El “Acta de entrega y recibido a satisfacción” del 25 de febrero de 2019 en la cual se registró la recepción de bienes y/o insumos para el cerramiento del predio donde se ejecutaba el Proyecto, se observó suscrita por el Representante Legal de la Asociación y el Proveedor, lo que evidencia que la ADR y la FAO como ejecutor no participaron en el proceso de recepción de los bienes, verificación de calidades y la entrega a los beneficiarios. Al respecto, los responsables en la UTT N° 7 - Tunja manifestaron: *“La ADR no participó en la entrega del cerramiento contratado, la misma fue gestionada por la FAO”.*

De la entrega antes mencionada, la Oficina de Control Interno observó los siguientes aspectos en los documentos descritos a continuación, lo que evidenció inconsistencias en la entrega de dichos bienes y/o insumos:

- Correo electrónico del 27 de marzo de 2019 remitido por la FAO a la Unidad Técnica Territorial N° 7, mediante el cual la FAO requirió lo siguiente: *“Solicito una reunión para analizar las posibles alternativas que permitan dinamizar la implementación del PIDAR. para el caso de FAO este desarrollo corresponde, de*

*un lado al cumplimiento de la ejecución presupuestal del plan de inversión, en lo que le informo que a la fecha tenemos una orden de servicio para la instalación de un cerramiento del predio del proyecto ejecutada, pendiente de verificación, entrega a la fundación y autorización de pago (...)*” (Subrayado fuera de texto), comunicado que genera incertidumbre respecto de lo recibido mediante el acta suscrita el 25 de febrero de 2019, puesto que no es coherente que en una fecha posterior se indique que aún está pendiente la entrega del cerramiento.

- Acta CTG N° 006 del 6 de agosto de 2019. En el literal b) del numeral 1), se registró: *"Se realizó encerramiento del lugar de ejecución del proyecto y pago correspondiente por un valor de \$12.900.000, con recibido a satisfacción por parte de FAO y la ADR"*, afirmación que difiere de lo observado en el acta revisada, puesto que tal documento carece de la firma de estas dos (2) entidades.
- Acta CTG N° 007 del 30 de septiembre de 2019. La FAO informó que el cerramiento se realizó entre febrero y marzo de 2019, lo que no permitió tener claridad sobre lo realmente recepcionado mediante el acta de recibido a satisfacción del 25 de febrero de 2019.

En la misma acta de entrega se observó el registro de recepción de 1.600 unidades de matas de limoncillo, y en el apartado de observaciones de dicha acta se indicó que: *"Por petición de los Beneficiarios se dejan 400 matas en invernadero para sembrarlas en época de invierno y reemplazar las que se hayan secado. Para cumplir de esta manera con las 2.000 matas del contrato."*

Sobre este registro se indagó con la Asociación beneficiaria del proyecto durante la visita de campo, quienes manifestaron: *"Las 2.000 matas contratadas si fueron llevadas al predio donde se desarrolla el proyecto, y por decisión de la organización beneficiaria estas no fueron sembradas por el verano intenso y falta de quien regara estas plantas, las mismas se encuentran en un vivero (...) del grupo guías del ejército nacional, (...)"*, situación que genera incertidumbre sobre las razones por las cuales no se registró en el acta la entrega de la totalidad de los bienes y así mismo el recibido

por parte de los beneficiarios, generando la ausencia de un documento que respaldara la entrega de las 400 matas restantes, lo cual evidencia incumplimiento del control de verificación de las cantidades de los elementos entregados a la Asociación por parte de la ADR.

De otra parte, en las actas de Comité Técnico de Gestión no se evidenció la especificación del lugar y fecha en que se realizaría la entrega de los bienes y/o insumos.

Las situaciones antes descritas, contravienen lo establecido en el procedimiento PR-IMP-001 (versión 7):

- Numeral 5.5.1.4. *“Del proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios. En el momento de la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, por parte del proveedor previamente elegido, deben estar presentes los siguientes actores: a. El Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado. (...). Nota 2: No será válida la entrega de Bienes y servicios, si no se cuenta con la presencia de la Unidad Técnica Territorial y demás miembros del Comité Técnico de Gestión. (...).*

*1. Acciones a realizar. (...).*

*b. El Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado, el representante de la forma asociativa y el ejecutor o su delegado, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a la forma asociativa y los beneficiarios del proyecto por parte del proveedor; referido a las calidades, (...), estado de los insumos, cantidades, especificaciones técnicas (...); de conformidad con lo establecido en el acta de aprobación de compras por parte del Comité Técnico de Gestión de Proyectos.*

*c. Posterior a esta verificación, se procederá a la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, lo cual quedará soportado en el respectivo formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibido a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios.*

*d. El lugar y fecha de entrega de los bienes, insumos y/o servicios debe quedar definido en el acta de reunión cuando el CTG aprueba las adquisiciones. En esta debe quedar plasmado claramente si la(s) entrega(s) se llevará(n) a cabo en un solo punto o en diferentes predios”.*

- Numeral 6. “Desarrollo”, Actividad 10. *“Entrega de bienes, insumos y/o servicios. La UTT deberá programar la entrega de insumos y/o servicios; en la cual participará: 1. Representante de la Unidad Técnica Territorial. 2. Representante del proveedor. 3. Beneficiarios registrados en el formato caracterización población beneficiaria según corresponda el tipo de inversión y representante de la forma asociativa 4. Un representante del ejecutor (...)”.*

**d. Falta de seguimiento al cumplimiento de los compromisos de las Asociaciones beneficiarias - PIDAR 456 de 2018.**

En el expediente físico del PIDAR que reposaba en la Unidad Técnica Territorial N° 7 se observó la existencia de diecinueve (19) comunicados suscritos entre la ADR, FAO, Representante Legal de la forma asociativa y los diecinueve (19) Representantes de las distintas asociaciones beneficiarias del proyecto, uno (1) de fecha 17 de junio de 2018 y dieciocho (18) del 18 de julio de 2018, cuyo asunto era: *“Socialización de los compromisos de contrapartida adquiridos por las organizaciones participantes como socios del proyecto”*. En el aparte “compromisos” de dichos documentos se registró: *“En el marco del proyecto de compensaciones de papa en el departamento de Boyacá, las organizaciones que participan del proyecto se comprometen a realizar las siguientes acciones como contrapartida al proyecto:*

**COMPROMISOS PREVIOS A LA ENTREGA DE LOS ACTIVOS OBJETO DE COFINANCIACIÓN**

- 1) Cada organización tiene el compromiso de adquirir una póliza de seguros contra todo riesgo para el banco de maquinaria, por valor de \$1.939.000, que ampare durante un año al tractor y sus implementos, accesorios y aperos que hacen parte

*del banco de maquinaria contra posibles riesgos de daños, accidentes o robos.  
(...)*

*NOTA: Estos compromisos deben ser cumplidos por las organizaciones para garantizar la sostenibilidad de los bancos de maquinaria; el comité técnico del PIDAR y el comité administrador del banco de maquinaria serán los órganos que realicen seguimiento y verifiquen el cumplimiento de estos compromisos; en caso necesario de realizar ajustes en el manejo se le notificará a la organización por escrito los correctivos necesarios que haya que realizar.* (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior, se evidenció copia de ocho (8) pólizas de las diecinueve (19) que debieron haberse constituido, las cuales fueron suministradas a la UTT por las Asociaciones COUMBIPAPA, ASOCONCAVO, ASOPRUM, El Cacique, AGROCUCAITA, AGROPASA La Libertad, APROVIRACACHA y ELOLIVO.

Respecto a esta situación es importante precisar que, en agosto de 2019 se culminó la entrega de tractores a las Asociaciones beneficiarias del Proyecto, según constaba en las actas de recibido a satisfacción que reposaban en el expediente del PIDAR, razón por la cual, no es consecuente que al 30 de noviembre de 2019 no se cuente con la totalidad de las pólizas que las Asociaciones se comprometieron a constituir, incluso con anterioridad a la entrega de los activos.

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

- Inadecuada priorización en la ejecución de actividades del plan de inversión y POA por falta de intervención y coordinación del Comité Técnico de Gestión
- Desconocimiento de los avances y estado del proyecto por parte de la Entidad en cuanto a los procesos de adquisiciones y entregas.
- Falta de coordinación e interacción con el ejecutor del Proyecto para conocer el estado y trámites de las adquisiciones y programación de comités

#### **Descripción del (los) Riesgo(s):**

- Desviación de los recursos desembolsados para los proyectos productivos y/o PIDAR por inadecuado seguimiento y control (supervisión).
- Incumplimiento del objetivo principal del proyecto por falencias y/o retrasos en los procesos de inversión, acompañamiento y/o seguimiento.
- Pérdida de recursos por retrasos en la ejecución del cronograma del plan de inversión.

### **Descripción del (los) Impacto(s):**

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

### **Recomendación(es):**

Priorizar la implementación de los PIDAR que presentan retrasos en la ejecución de sus cronogramas y plan de inversión, definiendo un programa de actividades en el que se determine un orden objetivo y un responsable de su cumplimiento, contemplando los procesos de adquisición, talleres y demás actividades de mayor relevancia que permiten dar continuidad progresiva a la implementación del Proyecto, y que el mismo sea objeto de seguimiento por parte del Comité Técnico de Gestión y de la Vicepresidencia de Integración Productiva, para que se generen alertas tempranas y alternativas ante posibles inconvenientes que ponen en riesgo el cumplimiento del objetivo del Proyecto.

Además, continuar las gestiones con la FAO hasta lograr la designación de un Gerente de Proyecto, con el fin de realizar oportunamente las sesiones del CTG, a través de las cuales se conoce el estado del Proyecto y el avance en las adquisiciones, a la vez que facilitan la toma de decisiones consensuadas y oportunas para la ejecución o implementación del PIDAR.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

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

- Falta de coordinación e interacción con el ejecutor del Proyecto para conocer el estado y trámites de las adquisiciones y programación de comités
- Falta de gestión por parte de las Asociaciones para obtener las pólizas, a causa de la no entrega de la totalidad de bienes contemplados en el plan de inversión.
- Dificultades y debilidades evidenciadas en el proceso de ejecución del proyecto que no han permitido ejecutar el proyecto conforme fue estructurado.
- Errada interpretación o falta de claridad de las situaciones que se consideran un ajuste o modificación del proyecto.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar seguimiento mensual, informando mediante correo electrónico al ejecutor, las actividades contempladas en el POA a cumplirse en el mes siguiente, indicando actividad, responsable y fecha de ejecución. En caso de incumplimiento, se solicitará justificar dicha eventualidad.	Un (1) seguimiento mensual y con reporte de incumplimientos, si se presentan.	Preventiva	Profesional designado por el Director de UTT para el PIDAR	2-ene-20	31-dic-20
La UTT mediante correo electrónico solicitará al ejecutor las pólizas de las organizaciones beneficiarias del Proyecto. Así mismo, se requerirá informar las razones de aquellas organizaciones que no cuenten con ellas.	Correo electrónico de solicitud de pólizas y obtención de copia de las constituidas por las Asociaciones.	Correctiva	Profesional designado por el Director de UTT para el PIDAR	9-dic-19	19-dic-19
Realizar visita al municipio de Pore (Casanare) y emitir en conjunto con FAO un concepto / diagnóstico sobre el estado del Proyecto que defina alternativas frente a los inconvenientes que se evidencien, y de acuerdo con los resultados, se estructurará un nuevo POA.	Un (1) concepto / diagnóstico sobre el estado del proyecto.  POA Ajustado (si aplica)	Correctiva	Profesional designado por el Director de UTT para el PIDAR	12-dic-19	31-ene-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a la Vicepresidencia de Proyectos y/o a la Vicepresidencia de Integración Productiva un concepto frente a aquellos aspectos en los cuales no se tiene claridad si una situación particular presentada durante la implementación del PIDAR genera un cambio en los términos de referencia del mismo, y si tal situación se debe documentar y formalizar de acuerdo con los lineamientos establecidos.	Un (1) comunicado de solicitud  Un (1) comunicado de respuesta (viabilidad) de Vicepresidencia de Proyectos y/o de Vicepresidencia de Integración Productiva	Preventiva	Profesional designado por el Director de UTT para el PIDAR  Director UTT	1-feb-20	30-abr-20

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables de la actividad auditada en la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

#### **HALLAZGO N° 4. Proyectos Productivos sin iniciar o continuar su implementación y/o sin cierre financiero y administrativo.**

**Descripción:** En el contenido del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR”, adoptado por la ADR mediante la Resolución 0378 del 16 de noviembre de 2016, se observó una relación de setenta y siete (77) proyectos, indicándose que habían sido entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural a octubre de 2016, bajo las metodologías:

- **PAREL-ACUI:** Pesca Artesanal y Acuicultura de Recursos Limitados.
- **IPDR:** Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural.
- **PDRET:** Proyectos Productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.



Estos setenta y siete (77) Proyectos se ejecutaban en los siguientes departamentos, que correspondían a las zonas de influencia o designadas a la Unidad Técnica Territorial (UTT) N° 7 con sede en Tunja, en la siguiente proporción:

DEPARTAMENTO	PAREL-ACUI	IPDR	PDRET	TOTAL
Arauca	7	10	5	22
Boyacá	10	10	14	34
Casanare	9	7	5	21
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>77</b>

Al indagar sobre el estado de los setenta y siete (77) proyectos antes relacionados, en reunión realizada el 8 de noviembre de 2019 con funcionarios de la UTT N° 7 - Tunja informaron que, en noviembre de 2016 desde la sede central le fue suministrado al Director de la UTT un listado de dichos proyectos, de lo cual aclararon que: “(...), *no recibió expediente físico de ningún proyecto. La documentación física que ha recopilado a la fecha de los proyectos activos o identificados en la UTT, la ha obtenido a través de las Asociaciones beneficiarias de los proyectos. De los 77 proyectos, (...) actualmente la UTT tiene identificados 29 proyectos, de los cuales, 5 se encuentran ubicados en el departamento de Casanare y 24 en el departamento de Boyacá. (...). De los 22 proyectos del departamento de Arauca, (...) no se tiene conocimiento de los proyectos que el procedimiento relaciona, como tampoco de los 19 proyectos PAREL-ACUI que se mencionan de los departamentos de Boyacá y Casanare, y de los 7 IPDR de Casanare.*”

De acuerdo con la información recibida y el listado de los proyecto suministrado, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra aleatoria de doce (12) proyectos [cinco (5) de Casanare y siete (7) de Boyacá], de los veintinueve (29) identificados como activos por la UTT, y solicitó copia de los expedientes para verificar el estado del Proyecto y las gestiones adelantadas por la UTT en cumplimiento del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos (...)”, de los cuales no fue suministrada la información de cuatro (4) de ellos, por las siguientes situaciones indicadas por la UTT:

- Proyecto **PAREL2015-PESCA-007** (Departamento de Casanare, Municipio Orocué), y Proyecto **ACUI-BOY-09** (Departamento Boyacá, Municipio Susacon). *“La UTT no cuenta con información de este proyecto, ni física ni digital.”*
- Proyecto **PA15-BOY-10** y **PA15-BOY-11** (Departamento de Boyacá, Municipio Puerto Boyacá). *“La UTT no ha adelantado gestiones relacionadas con su ejecución, seguimiento y monitoreo desde que fueron entregados por el INCODER. (...)”*

De otra parte, en el listado suministrado se observaron cuarenta y ocho (48) Proyectos, de los cuales, veintidós (22) eran de Arauca, quince (15) de Casanare y once (11) de Boyacá, que al momento de la entrega por parte del INCODER en Liquidación a la ADR (noviembre de 2016), presentaban saldo cero en la columna *“SalDOS en Cuentas Controladas reportado por la Dir. Territorial”*, por lo que se solicitó evidencia documental del cierre financiero y administrativo de los mismos, de acuerdo con lo establecido en el “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural -ADR”, en el numeral 5.3 “Proyectos para cierre”, que al respecto indica: *“A continuación se describen los tipos de cierre que se le realizarán a los Proyectos Productivos ya concluidos:*

- **Cierre Financiero.** *El cierre financiero de los Proyectos Productivos se hace una vez se termine la ejecución de los recursos otorgados por el INCODER en Liquidación o el saldo en la cuenta bancaria sea inferior a NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$99.999.00).* (...).
- **Cierre Administrativo.** *Se refiere aquellos proyectos productivos en los que se han ejecutado los recursos, se ha cerrado su cuenta bancaria y han pasado 2 años de seguimiento y control por parte del INCODER en Liquidación, por lo tanto se requiere cerrar el acompañamiento integral, es decir finalizar la ejecución del Proyecto Productivo.”* (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, los responsables en la UTT informaron:

- *“De los 22 proyectos de Arauca no se ha procedido a cierre porque no se tiene conocimiento y/o documentación de los mismos.*
- *Los 15 proyectos de Casanare corresponden a los que la UTT no tiene identificados, debido a que no le fue entregada información y/o documentación de los mismos.*
- *De los 11 proyectos que se mencionan de Boyacá, 2 de ellos (PDR-BOY-SAM-01 y PDR13-BOY-PIS-05) ya fueron cerrados y la documentación fue enviada a la sede central, por lo que, no fue suministrada dicha información a la auditora. De los 9 restantes, no se ha procedido a cierre debido a que la UTT no ha obtenido información y/o documentación sobre los mismos.”*

De los proyectos de los cuales la UTT manifestó que *“no ha adelantado gestiones para su ejecución debido a que no cuenta con documentación y/o información del proyecto”*; llama la atención que, el proyecto PAREL2015-ACUI-002 de Casanare fue cofinanciado por \$81.181.000 por el INCODER en la vigencia 2015 y que a la fecha de entrega por el INCODER a la ADR presentaba el mismo valor de saldo en la cuenta controlada, y la UTT no había adelantado gestiones para verificar el estado del proyecto y la administración y/o integridad de los recursos en la cuenta bancaria, como tampoco del proyecto ACUI-BOY-05 de Boyacá que reportaba un saldo en cuenta controlada de \$12.124.248 a noviembre de 2016.

Adicionalmente, se observó que mediante memorando emitido el 28 de noviembre de 2016 (*Consecutivo de Designación: 014*) la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR le designó al Director Técnico de la Unidad Técnica Territorial N° 7 Boyacá el monitoreo, control y seguimiento de veinticuatro (24) Proyectos Productivos que se ejecutaban en el departamento de Boyacá, a la vez, que lo autorizó para realizar cambio de firmas en las entidades bancarias correspondientes y proceder al desembolso de los recursos entregados a dichos proyectos por el INCODER en Liquidación, es decir que, fueron designados veinticuatro (24) Proyectos de los treinta y cuatro (34) que se ejecutaban en el departamento de Boyacá, y de los Proyectos que se ejecutaban en los departamentos de Arauca y Casanare no se hace mención o referencia alguna.

Entre los veinticuatro (24) Proyectos designados se observaron los dos (2) que se relacionan a continuación:

CÓDIGO Y NOMBRE PROYECTO	ACTO ADMINISTRATIVO	VALOR COFINANCIADO	BANCO, CUENTA BANCARIA Y FECHA APERTURA
Código: <b>PA15-BOY-10</b> (Parte 1) Implementación de un paquete tecnológico de producción de tilapia roja en piscinas de geomembrana para el fortalecimiento de mujeres víctimas, a través de la Asociación Granja La Esperanza en Puerto Boyacá.	Res. 6899 del 26-nov-2015 INCODER	\$ 180.402.980	BANCOLOMBIA 254-507676-14 10-nov-2015
Código: <b>PA15-BOY-11</b> (Parte 2) Implementación de un paquete tecnológico de producción de tilapia roja en piscinas de geomembrana para el fortalecimiento de mujeres víctimas, a través de la Asociación Granja La Esperanza en Puerto Boyacá.	Res. 6900 del 26-nov-2015 INCODER	\$ 180.402.980	BANCOLOMBIA 254-507679-16 10-nov-2015

De los proyectos antes mencionados, la Oficina de Control Interno observó que el valor registrado en la columna “*Saldos en Cuentas Controladas reportado por la Dir. Territorial*” era idéntico al valor cofinanciado del proyecto, es decir, que doce (12) meses después de aprobados y desembolsados los recursos, el INCODER no había avanzado en su ejecución.

Durante la visita de campo a la UTT N° 7 durante los días 5 al 8 de noviembre de 2019, la Oficina de Control Interno identificó que esta situación al 31 de octubre de 2019 se mantenía, teniendo en cuenta que, al no observar en el expediente de los proyectos documentos o información que evidenciaran las gestiones pertinentes para dar inicio a su ejecución indagó sobre el asunto con los responsables en la UTT, quienes en reunión realizada el 8 de noviembre de 2019, manifestaron: “*La UTT no ha adelantado gestiones relacionadas con su ejecución, seguimiento y monitoreo desde que fueron entregados por el INCODER. Estos proyectos tuvieron una cofinanciación aprobada de \$180.402.980 cada uno en la vigencia 2015, recursos que fueron desembolsados en la misma vigencia en las cuentas bancarias que la Asociación abrió para su manejo. A la fecha, con el ingreso del nuevo Director de la UTT en septiembre de 2019 se han retomado para gestionar su ejecución.*”

De la situación anterior, la Oficina de Control Interno observó con preocupación la falta de monitoreo y control de los saldos mensuales de las cuentas bancarias en las que fueron depositados los recursos de cofinanciación, toda vez que, en la UTT no contaban con copia de los extractos bancarios mensuales de dichas cuentas, lo que era indicativo que la Asociación beneficiaria no había cumplido su obligación de "*Remitir mensualmente a la Dirección Territorial (...) el extracto de la cuenta para el respectivo control de saldos*" establecida en el numeral 5 del artículo segundo del Acto Administrativo o Resolución de cofinanciación, evidenciándose que la UTT no había requerido a la Asociación el cumplimiento de tal obligación, en consecuencia, la UTT desconocía el manejo y movimientos de las cuentas bancarias desde noviembre 2016 hasta octubre de 2019, es decir, de los posibles movimientos que hayan tenido las cuentas durante treinta y seis (36) meses, como también la certeza del saldo de cada cuenta al 31 de octubre de 2019.

Además, desde la fecha de designación del monitoreo, control y seguimiento de los proyectos en noviembre de 2016 y hasta el 31 de octubre de 2019, es decir, en el lapso de treinta y seis (36) meses, la Oficina de Control Interno no evidenció que la UTT N° 7 hubiera llevado a cabo o adelantado las siguientes gestiones o actividades definidas en la ruta de intervención establecida en el "Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR", a pesar de que a la Dirección Técnica se le solicitó su cumplimiento en el memorando de designación:

- a. Comunicación escrita mediante la cual se informará al Representante de los beneficiarios acerca de la ejecución del proyecto productivo adjudicado por el INCODER en Liquidación, y que en adelante sería competencia de la Agencia de Desarrollo Rural. *(Ítem 7.1 del procedimiento)*
- b. Informe financiero, con el cual se debía determinar la etapa en la que se encontraba el proyecto al momento de su entrega por el INCODER, en este caso, el proyecto estaba por iniciar su ejecución; por lo tanto, el informe permitiría establecer la ruta de intervención por parte de la ADR. *(Ítem 7.3 del procedimiento)*

- c. Reunión de socialización con los beneficiarios, con el fin de validar la información y/o documentación entregada por el INCODER, conocer in situ el estado actual de cada proyecto y construir conjuntamente un nuevo cronograma de ejecución o trabajo. *(Ítem 7.4 del procedimiento)*
- d. Visita de campo o técnica para determinar el estado actual o de avance de implementación del proyecto, la cual debía soportarse con registros fotográficos y formatos diseñados para tal fin. *(Ítem 7.4 del procedimiento)*
- e. Informe técnico que diera cuenta del estado de ejecución real del proyecto (identificado mediante la visita de campo), dificultades presentadas para su implementación, propuesta de reformulación si fuera necesario y cronograma de ejecución. En este informe se debía emitir un concepto de continuidad del proyecto, continuidad con modificaciones no sustanciales o continuidad con modificaciones sustanciales. *(Ítem 7.4 del procedimiento)*

La ausencia de las gestiones o actividades anteriores, no le permitió a la UTT cumplir con el reporte consolidado del estado de ejecución de cada proyecto que debía enviar mensualmente a la Vicepresidencia de Integración Productiva *(Ítem 7.5.1 del procedimiento)*, conforme al plan de inversión y cronograma de ejecución concertado con los beneficiarios, puesto que no contó con los insumos necesarios para su elaboración y posterior envío.

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

- Desconocimiento de los pasos a seguir y las condiciones mínimas que deben cumplir los proyectos, para iniciar o terminar la ejecución y hacer el respectivo cierre.
- Desconocimiento del estado o avance de los proyectos.
- Falta de conocimiento de la ruta de intervención establecida para la implementación y cierre de los proyectos.

**Descripción del (los) Riesgo(s):**

- Desviación de los recursos desembolsados para los proyectos productivos y/o PIDAR por inadecuado seguimiento y control (supervisión).
- Incumplimiento del objetivo principal del proyecto por falencias y/o retrasos en los procesos de inversión, acompañamiento y/o seguimiento.
- Pérdida de recursos por retrasos en la ejecución del cronograma del plan de inversión.

### **Descripción del (los) Impacto(s):**

- Desinterés o retiro de beneficiarios y demás interesados por retrasos en la ejecución de los Proyectos Productivos.
- Posible uso de los recursos entregados en actividades no incluidas en los proyectos.
- Redefinición y/o reprogramación de las actividades proyectadas que podría afectar el cumplimiento de los objetivos.

### **Recomendación(es):**

La Unidad Técnica Territorial, con el acompañamiento de la Vicepresidencia de Integración Productiva (Dirección de Acceso a Activos Productivos), debe realizar una depuración del listado de los setenta y siete (77) Proyectos Productivos que le fueron entregados por el INCODER a la ADR en noviembre de 2016 y que se ejecutaban en los departamentos de Arauca, Boyacá y Casanare, incluyendo aquellos reportados con saldo cero por ejecutar, para determinar el estado actual y real de cada uno de ellos (por iniciar, continuar implementación o cierre), de lo cual es importante que deje constancia mediante acta de la trazabilidad del análisis realizado y las decisiones que se tomen producto del mismo.

Al identificar el estado real de cada proyecto, debe revisar y considerar los lineamientos del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR” para identificar las acciones que debe ejecutar, con lo cual debe establecer un cronograma de trabajo con

actividades claramente definidas junto con responsables, hasta lograr el cierre financiero y administrativo del proyecto.

En cuanto a los Proyectos Productivos cuyo saldo en cuenta controlada fue reportado en “cero” en noviembre de 2016, debe realizar el cierre financiero y administrativo de dichos proyectos, siguiendo los pasos establecidos en el “Protocolo de Cierre de Proyectos en el Marco del Proceso de Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural” del INCODER que se menciona en el numeral 5.3 del procedimiento.

Respecto a los Proyectos Productivos cuyo recurso para la cofinanciación fue adjudicado por el INCODER en Liquidación y desembolsado en las cuentas bancarias de los beneficiarios, debe realizar las siguientes gestiones para dar inicio o culminación a la ejecución del Proyecto, y cumplir con la ruta de intervención establecida en el procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”, así:

- Realizar reunión de socialización con los beneficiarios y comunicar formalmente al Representante de los mismos acerca de la ejecución del Proyecto Productivo, que en adelante será competencia de la Agencia de Desarrollo Rural.
- Programar visita de campo al municipio o predio donde se llevará a cabo el proyecto, lo cual le permitirá identificar dificultades que se podrían presentar en la implementación, al igual, que determinar la prioridad de las actividades, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la presentación y aprobación de la propuesta del proyecto y hasta la fecha en que se daría inicio o continuidad a la ejecución, con lo que se tendría la oportunidad de reformular, si fuera necesario, el plan de inversión y el cronograma de ejecución, así se podría identificar anticipadamente si el proyecto requiere o no modificaciones sustanciales.
- Planear y llevar a cabo los comités de compras necesarios que dé inicio o continuidad a la implementación técnica y financiera de los Proyectos.



- Realizar los seguimientos técnicos, financieros, administrativos, entre otros establecidos, y remitir mensualmente a la Vicepresidencia de Integración Productiva el reporte consolidado del estado de ejecución de cada Proyecto.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

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

- Desconocimiento del estado actual o grado de avance de la implementación de los Proyectos Productivos
- Falta de conocimiento de los pasos a seguir y las condiciones mínimas que deben cumplir los proyectos para iniciar o continuar su implementación.
- Desconocimiento de la ruta de intervención establecida para la implementación y cierre de los proyectos.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a la Vicepresidencia de Integración Productiva y al área de Gestión Documental (o a quien corresponda) información actualizada de los Proyectos Productivos para conocer su estado actual o grado de avance de implementación, y realizar un listado de los proyectos a los cuales la UTT debe realizar seguimiento, iniciar su implementación o cierre.	Memorando de solicitud de información. Un (1) listado o inventario de los proyectos a iniciar o continuar su implementación, realizar seguimiento o cierre.	Correctiva	Funcionario designado por la Dirección de la UTT. Director de la UTT	2-ene-20	31-ene-20
Enviar un comunicado formal al Representante de los beneficiarios o a la Asociación beneficiaria, a través del cual se informe sobre la ejecución del Proyecto Productivo, que en adelante será competencia de la Agencia de Desarrollo Rural. A la vez, programar y realizar un reunión de socialización con los beneficiarios.	Un (1) comunicado formal a los Representantes de los beneficiarios, o a las Asociaciones beneficiarias de los proyectos identificados en el listado. Una (1) reunión de socialización con los beneficiarios de cada proyecto.	Correctiva	Director de la UTT. Equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT.	3-feb-20	30-jun-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Programar y realizar visita de campo al municipio o predio donde se lleva o llevará a cabo el Proyecto y determinar las actividades a ejecutar para dar inicio o continuidad a la implementación del Proyecto, o cierre (según aplique). De ser necesario, se analizará el ajuste o reformulación que requiera el plan de inversión y el cronograma de ejecución del Proyecto, y se dejará constancia de las modificaciones realizadas.	Informe(s) de visita(s) de campo.  Plan(es) de inversión y cronograma(s) de trabajo ajustados, de los Proyectos en los casos que se identifique la necesidad.	Correctiva	Equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT.	2-mar-20	31-jul-20
Realizar los comités de compras necesarios que dé inicio o continuidad a la implementación técnica y financiera de los Proyectos.	Acta(s) de Comité de Compras de los Proyectos identificados.	Correctiva	Equipo de trabajo designado y Director de la UTT.	1-abr-20	30-sep-20
Realizar los seguimientos técnicos, financieros, administrativos establecidos en el Procedimiento para la ejecución de los Proyectos Productivos, como también los procesos de cierre financiero y administrativo de los Proyectos, para los cuales ya se cumpla el requisito.	Informes de seguimiento técnico, financiero y administrativo, e informes de cierre financiero y administrativo de los Proyectos.	Correctiva	Equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT.	4-may-20	31-dic-20
Elaborar y remitir mensualmente a la Vicepresidencia de Integración Productiva el reporte consolidado del estado de ejecución de cada Proyecto.	Un (1) informe mensual consolidado del estado de ejecución de cada Proyecto.	Correctiva	Equipo de trabajo designado y Director de la UTT.	4-may-20	31-dic-20

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables de la actividad auditada en la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

## **HALLAZGO N° 5. Recursos sin adjudicar a los Proyectos Productivos y desconocimiento de su estado actual.**

**Descripción:** En la matriz de los proyectos suministrada por la UTT, la Oficina de Control Interno observó relacionado el proyecto con código ACUI-BOY-09 de Acuicultura / Pesca Artesanal, que de acuerdo con la información reportada, fue entregado a la ADR con un saldo en la cuenta controlada de \$26.232.866 y se ejecutaba en el municipio de Susacón (Boyacá), del cual, en la revisión del expediente digital suministrado por el área de Gestión Documental de la Entidad, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

### **ANTECEDENTES**

- El objeto del proyecto era “*Incubación y Comercialización de Alevinos de Trucha Arcoiris variedad Kamiloop a partir de Ovas importadas*” que beneficiaría a doce (12) familias de la vereda Desaguadero del municipio Susacón (Boyacá), para el cual, el INCODER aprobó un total de recursos por valor de \$65.482.162 mediante el Acuerdo de Financiamiento N° 00046 expedido por el INCODER el 29 de noviembre de 2012.
- Entre los meses de abril y mayo de 2013 el INCODER trasladó a la cuenta bancaria de la Asociación beneficiaria el valor de \$26.192.865 (folio 140), en cumplimiento de la cláusula quinta del acuerdo, en la cual se estableció: “*a) Una vez suscrito el Acuerdo (...), se realizará el primer desembolso que corresponderá al 40% del valor total del apoyo*”. La fecha se indica aproximada debido a que en el expediente del proyecto no se observó documento de transferencia de los fondos como tampoco un extracto bancario de la cuenta corriente N° 246069996238 del Banco Davivienda de dichos períodos que permitieran determinar la fecha exacta del traslado de los recursos.
- El proyecto debía ejecutarse un período máximo de doce (12) meses a partir de la suscripción del acta de inicio, plazo establecido en la cláusula segunda del acuerdo. El Acta de Inicio (folio 138) fue firmada el 8 de febrero de 2013, y en la misma se registró que el plazo de terminación era el 7 de febrero de 2014. Este plazo fue

prorrogado hasta el 7 de febrero de 2016, de acuerdo con lo observado en los documentos de Prórroga N° 1 suscrita el 5 de febrero de 2014 (folio 8) y Prórroga N° 2 suscrita el 4 de febrero de 2015 (folio 37). En enero de 2016 se observó una nueva solicitud de la Asociación de prórroga con radicado N° 20161204837 (folio 70); no obstante, no se evidenció documento de prórroga formal.

- En las actas de reuniones de seguimiento al proyecto se observaron registradas las situaciones por las cuales el proyecto no se había ejecutado a cabalidad, y por las que se había solicitado en dos (2) ocasiones prórroga para la ejecución del mismo; no obstante, en el acta de fecha 29 de septiembre de 2015 (folio 57), en el aparte de “Compromisos” se registró que: *“(…) el proyecto queda sujeto a que la Asociación adquiera el predio en propiedad, con las licencias y permisos ambientales para ejecutar el proyecto, y da un término de 45 días para hacer estos trámites, si en este término no se ha solucionado el tema del predio por parte de la Asociación, la supervisión tomará la decisión de mandar a liquidación el proyecto productivo y se devolverá los recursos al tesoro nacional”*, compromiso del cual no se evidenció su cumplimiento, o en su defecto, seguimiento o información que diera cuenta de la resolución del mismo, más si se observó, un oficio radicado el 3 de febrero de 2016 (ciento veinte (120) días después) con N° 20163102573 (folio 68) con el cual, la Supervisora solicitó una tercera prórroga al Acuerdo para la ejecución del proyecto al 7 de febrero de 2017, sin evidenciarse si la situación del predio había sido resuelta en los 45 días concedidos para su trámite.

## **SITUACIONES IDENTIFICADAS**

- El proyecto fue entregado a la ADR en noviembre de 2016 con un saldo en la cuenta controlada \$26.232.866, es decir, que aproximadamente treinta y seis (36) meses después el anticipo del 40% no se había ejecutado; no obstante, a 31 de octubre de 2019 [treinta y seis (36) meses después de entregado el proyecto a la ADR] no se evidenció su inversión o ejecución, como tampoco, extractos bancarios de la cuenta corriente del Banco Davivienda que al 31 de octubre de 2019, dieran certeza de la existencia de los recursos y del valor real del saldo.

La conclusión anterior de que el saldo de la cuenta correspondía al valor anticipado, se corroboró con las afirmaciones registradas en los siguientes documentos observados en el expediente del proyecto:

- Informe de Interventoría ACUI-BOY-09 Octubre de 2013 (folio 175), Enero de 2014 (folio 208) y Febrero de 2015 (reverso folio 32). Numeral 7. Conclusiones: *“La Asociación ASOQUANTIVA no ha ejecutado ningún ítem y/o rubros del primer desembolso del 40% del subsidio correspondiente a \$26.192.865, (...).”*
- Carta de solicitud de prórroga del Acuerdo radicada el 14 de enero de 2014 con N° 20141201451, en cuya justificación se indicó: *“(...) a la fecha no se ha iniciado con la ejecución del proyecto, y no se ha ejecutado el primer 40% del valor del subsidio (...).”* (folio 191)
- Informe de Supervisión y/o Interventoría ACUI-BOY-09 Febrero 2016. Numeral 8. Conclusiones: *“Se encuentra en la cuenta conjunta el valor del primer 40% del subsidio, los cuales no se han iniciado a ejecutar, por cuanto el municipio debe prestar y garantizar la asistencia técnica para la producción de alevinos en todo el proceso.”*
- No se observó la realización de acciones que evidenciaran indagación sobre la disponibilidad del saldo de recursos aprobados para el proyecto, teniendo en cuenta que los recursos entregados correspondían al 40% del valor aprobado, es decir, quedó pendiente por desembolsar un valor de \$39.289.297 (\$65.482.162 valor aprobado menos \$26.192.865 valor anticipo), en consideración a que el INCODER no lo entregó antes de entrar en liquidación.
- Desde la fecha de entrega del proyecto a la ADR en noviembre de 2016 y hasta el 31 de octubre de 2019, a pesar de que la UTT conoció de la existencia de este proyecto, a través de la matriz de los proyectos productivos que se ejecutaban en el departamento de Boyacá, la Oficina de Control Interno no evidenció que la UTT hubiese adelantando las gestiones necesarias para conocer su estado actual y dar

continuidad a la ejecución del proyecto, para lo cual, debió apoyarse en el equipo técnico de la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Entidad, como también en áreas como Gestión Documental para tener acceso al expediente del proyecto y conocer en detalle del mismo, teniendo en cuenta que, al indagar por estos documentos en la UTT, en reunión realizada el 8 de noviembre de 2019 los responsables manifestaron: *“La UTT no cuenta con información de este proyecto, ni física ni digital.”*

- Adicionalmente, en el memorando emitido el 28 de noviembre de 2016 (*Consecutivo de Designación: 014*) por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR, mediante el cual designó al Director Técnico de la Unidad Técnica Territorial N° 7 Boyacá el monitoreo, control y seguimiento de veinticuatro (24) Proyectos Productivos, no se observó incluido este proyecto ACUI-BOY-09, como tampoco se incluyó en la Circular N° 129 emitida por la misma dependencia el 28 de octubre de 2019 y dirigida a los Directores de las Unidades Técnicas Territoriales asignando *“funciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos”*, si se tiene que a la fecha de emisión de dichos documentos el proyecto contaba con recursos entregados por el INCODER, toda vez que no se evidenció su retiro de la cuenta bancaria o cancelación de ésta.

La falta de gestión para el monitoreo, control y seguimiento de los Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) contraviene las normas establecidas y detalladas en el “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”, que en el aparte *“1. Antecedentes normativos”* indica:

*“(…) el artículo 37 del Decreto Ley 2364 de 2015 señala que todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural. (...). El Artículo 27 del mismo Decreto dispone: “El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-, en Liquidación, deberá identificar los contratos, convenios, acuerdos y*

*procesos de contratación en curso que, por su objeto, deban continuar ejecutándose por parte de la Agencia Nacional de Tierras y por la Agencia de Desarrollo Rural.*

*Para tal efecto, los representantes legales de estas entidades y el Liquidador del INCODER en Liquidación, suscribirá un acta con la relación de los contratos y formalizarán las respectivas subrogaciones, en un tiempo no superior a un (1) mes contado desde la fecha en que entren en operación las mencionadas Agencias. Estos contratos continuarán ejecutándose en los términos en que hubiesen sido suscritos.” (...). Teniendo en cuenta todo lo anterior, se concluye que: “La Agencia de Desarrollo Rural, de conformidad con su objeto misional y funciones, es la encargada de continuar con el desarrollo de los proyectos productivos adjudicados en el marco del Programa de Financiación y Cofinanciación de proyectos productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, previa entrega por parte del INCODER en Liquidación, y de continuar ejerciendo las funciones de monitoreo, control y seguimiento respectivos. (...)”.*  
(Subrayado fuera de texto).

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

- Falta de instrucciones claras para culminar la adjudicación de los recursos a los proyectos productivos.
- Desconocimiento de la normatividad que la Agencia de Desarrollo Rural debe cumplir, en razón a la subrogación de acuerdos, contratos y/o convenios por parte del INCODER.

**Descripción del (los) Riesgo(s):**

- Desviación de los recursos desembolsados para los proyectos productivos y/o PIDAR por inadecuado seguimiento y control (supervisión).
- Incumplimiento del objetivo principal del proyecto por falencias y/o retrasos en los procesos de inversión, acompañamiento y/o seguimiento.
- Pérdida de recursos por retrasos en la ejecución del cronograma del plan de inversión.

### **Descripción del (los) Impacto(s):**

- Sanciones y/o multas por incumplimientos de la Ley y la normatividad establecida por el INCODER.
- Desinterés de los beneficiarios y demás interesados por la falta de atención de la Entidad para la implementación de los Proyectos Productivos.
- Errores en las decisiones tomadas para la implementación de los Proyectos Productivos.

### **Recomendación(es):**

La Unidad Técnica Territorial debe apoyarse en el equipo técnico designado por la Vicepresidencia de Integración Productiva, mediante la Circular 129 de 2019, y solicitar su asesoría y acompañamiento para:

- Identificar el estado actual o grado de avance de la implementación del proyecto.
- Analizar los pasos a seguir para continuar con el desarrollo de los proyectos productivos adjudicados en el marco del Programa de Financiación y Cofinanciación de Proyectos Productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.
- Conocer la normatividad que debe cumplirse en razón a la subrogación de acuerdos, contratos y/o convenios por el INCODER a la ADR.
- Determinar saldos pendientes por entregar a los beneficiarios de los proyectos que obtuvieron la aprobación de su cofinanciación.
- Iniciar, retomar o continuar ejerciendo las funciones de monitoreo, control y seguimiento de los proyectos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

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



- Desconocimiento del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”, sus protocolos, formatos anexos y la normatividad aplicable.
- Insuficiente conocimiento de los avances y estado del Proyecto Productivo por parte de la Unidad Técnica Territorial.
- Falta de instrucciones claras para culminar la adjudicación de los recursos a los proyectos productivos.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar una jornada de socialización, al equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT, sobre el “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”, sus protocolos, formatos que forman parte del mismo y la normatividad aplicable.	Una (1) jornada de socialización.	Preventiva	Director de la UTT Equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT.	9-dic-19	31-dic-19
Programar y realizar visita de campo al municipio o predio donde se lleva a cabo el Proyecto y determinar las actividades a ejecutar para dar inicio o continuidad a la implementación del Proyecto, o cierre (según aplique).	Un (1) cronograma de visitas. Informe(s) de visita(s) de campo.	Correctiva	Equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT.	2-mar-20	31-jul-20
Solicitar a la Vicepresidencia de Integración Productiva y al área de Gestión Documental (o a quien corresponda) información actualizada de los Proyectos Productivos para conocer su estado actual o grado de avance de implementación, y realizar un listado de los proyectos a los cuales la UTT debe realizar seguimiento, iniciar su implementación o cierre.	Memorando de solicitud de información. Un (1) listado o inventario de los proyectos a iniciar o continuar su implementación.	Correctiva	Funcionario designado por la Dirección de la UTT. Director de la UTT	2-ene-20	31-ene-20

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables de la actividad auditada en la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

**HALLAZGO N° 6. Deficiencias en el monitoreo, control y seguimiento a los Proyectos Productivos entregados por el INCODER.**

**Descripción:** En la verificación del cumplimiento del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”, mediante el cual la ADR estableció *“la ruta de intervención para continuar y culminar con la ejecución de proyectos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia, adoptando los procedimientos que se habían establecido por parte del INCODER, con el fin de guiar a los actores que participan en el proceso, estableciendo los roles de cada uno de los actores involucrados (Beneficiarios, Entes territoriales, Proveedores y la ADR)”*, adoptado mediante la Resolución 0378 de 2016, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de ocho (8) Proyectos Productivos, los cuales fueron recibidos por la ADR en el mes de noviembre de 2016, su ejecución se llevaba a cabo en los departamentos de Boyacá y Casanare que atiende la Unidad Técnica Territorial N° 7 con sede en Tunja, y a la fecha de entrega a la ADR presentaban saldos por ejecutar de los recursos cofinanciados por el INCODER en Liquidación, tal como se describe a continuación:

CÓDIGO Y NOMBRE PROYECTO	ACTO ADMINISTRATIVO	LUGAR DE EJECUCIÓN	SALDO EN CUENTA CONTROLADA (Nov-2016)
Código: <b>PA15-BOY-06</b> . Fortalecimiento de la cadena productiva de café mediante el mejoramiento del proceso de beneficio, compra de equipos e insumos para sostenimiento de cultivos ya establecidos para 82 beneficiarios de los municipios de Somondoco, Sutatenza, Guateque y Almeida en la provincia de oriente del departamento de Boyacá.	Res. 6168 del 3-nov-2015 INCODER	Provincia del Oriente (Boyacá)	\$300.000.000

CÓDIGO Y NOMBRE PROYECTO	ACTO ADMINISTRATIVO	LUGAR DE EJECUCIÓN	SALDO EN CUENTA CONTROLADA (Nov-2016)
Código: <b>PA15-BOY-08</b> . Implementación del programa de producción y conservación de forraje para la alimentación de ganado bovina como herramienta de apoyo para mitigar los cambios climáticos de la actividad lechera para ASOLECAL.	Res. 6169 del 3-nov-2015 INCODER	Puerto Boyacá (Boyacá)	\$369.943.000
Código: <b>PA15-BOY-10</b> (Parte 1) Implementación de un paquete tecnológico de producción de tilapia roja en piscinas de geomembrana para el fortalecimiento de mujeres víctimas.	Res. 6899 del 26-nov-2015 INCODER	Puerto Boyacá (Boyacá)	\$180.402.980
Código: <b>PA15-BOY-11</b> (Parte 2) Implementación de un paquete tecnológico de producción de tilapia roja en piscinas de geomembrana para el fortalecimiento de mujeres víctimas.	Res. 6900 del 26-nov-2015 INCODER	Puerto Boyacá (Boyacá)	\$180.402.980
Código: <b>PA15-BOY-13</b> . Establecimiento de un Hato ganadero doble propósito, que mejore la condición de ingreso a las familias asociadas a la empresa comunitaria San Antonio, ubicados en la Vereda Montejo, alto del municipio de Chinavita.	Res. 6710 del 21-nov-2015 INCODER	Chinavita (Boyacá)	\$23.000.000
Código: <b>ACUI-BOY-09</b> . Incubación y Comercialización de Alevinos de Trucha Arcoiris variedad Kamiloop a partir de Ovas importadas.	Acuerdo de Financiamiento N° 00046 del 29-nov-2012	Susacón (Boyacá)	\$26.232.866
Código: PDR15-BOY-RAQ-01-C. Siembra de 35 hectáreas de durazno y establecimiento de 19 rebaños ovinos para beneficiar a 54 familias de campesinos de Ráquira (Boyacá)	Res. 5060 del 14-sep-2015 INCODER	Ráquira (Boyacá)	\$342.877.743
Código: <b>PAREL2015-ACUI-003</b> . Fortalecimiento de la actividad piscícola de 6 mujeres pertenecientes a la Asociación Femenina Rural Villa Carola - ASOFERVI	Res. 2301 del 21-may-2015 INCODER	Monterrey (Casanare)	Sin información previa al corte

En la verificación y revisión documental de los expedientes de la muestra de Proyectos Productivos, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

- a. En las cuentas bancarias de los tres (3) proyectos con código PA15-BOY-06, PDR15-BOY-RAQ-01-C y PAREL2015-ACUI-003 (38% de la muestra) se observó un saldo en la cuenta superior a noventa y nueve mil novecientos noventa y nueve pesos

moneda corriente (\$99.999,00) sin evidenciarse actividades o gestiones que dieran continuidad a la ejecución del proyecto, desde la fecha del último desembolso observado en el expediente del proyecto y hasta el 31 de octubre de 2019:

CÓDIGO PROYECTO	BANCO Y NÚMERO CUENTA BANCARIA	SALDO EN CUENTA BANCARIA A: <i>(Período último extracto bancario observado en el expediente)</i>		FECHA Y VALOR ÚLTIMO DESEMBOLSO EVIDENCIADO		SALDO APROXIMADO EN CUENTA BANCARIA <i>(Calculado a la fecha del último desembolso)</i>
		Fecha	Valor	Fecha	Valor	
PA15-BOY-06	BANCOLOMBIA 492-505547-95	30-abr-17	\$152.014.685	25-may-17	\$147.468.117	<b>\$4.546.568</b>
PDR15-BOY- RAQ-01-C	Banco Agrario 415030268283	30-jun-17	\$154.510.519	19-dic-17	\$152.640.091	<b>\$1.870.428</b>
PAREL2015- ACUI-003	Banco Agrario 486200069862	31-jul-18	\$33.364.680	10-oct-18	\$11.272.500	<b>\$22.092.180</b>

- b. De los cinco (5) proyectos con código PA15-BOY-06, PA15-BOY-08, PA15-BOY-13, PDR15-BOY-RAQ-01-C y PAREL2015-ACUI-003 (63% de la muestra) no se evidenció un informe que diera cuenta del grado de ejecución del proyecto productivo al momento de ser recibo del INCODER, el cual debió elaborar el equipo técnico designado por la ADR, lo que permite concluir que no se realizó la verificación de la integridad de la información o documentación recibida del INCODER.
- c. De los tres (3) proyectos con código PA15-BOY-06, PA15-BOY-13 y PAREL2015-ACUI-003 (38% de la muestra) no se evidenció comunicación escrita mediante la cual se informara al Representante de los beneficiarios acerca de la continuidad en la ejecución de los proyectos productivos, que fueron adjudicados por el INCODER en Liquidación, y que en adelante serían competencia de la Agencia de Desarrollo Rural, lo cual evidencia inobservancia de una de las funciones otorgadas al funcionario delegado en la UTT (ítem 7.1 del procedimiento).

- d. Del proyecto con código PA15-BOY-13 (12% de la muestra) no se evidenció un estado de cuenta o extracto bancario con corte a la fecha de la designación formal para el monitoreo, control y seguimiento del proyecto productivo (noviembre de 2016) de la cuenta bancaria donde se encontraban los recursos desembolsados por el INCODER en Liquidación, siendo que esta información era indispensable para identificar la ejecución financiera del proyecto al 30 de noviembre de 2016 y dar cumplimiento a los requerimientos legales exigidos para el respectivo cierre administrativo y financiero del proyecto.
- e. De los cuatro (4) proyectos con código PA15-BOY-06, PA15-BOY-13, PDR15-BOY-RAQ-01-C y PAREL2015-ACUI-003 (50% de la muestra) no se evidenció el informe financiero, con el cual se debía determinar la etapa en la que se encontraba el proyecto al momento de su entrega por el INCODER, es decir, si el proyecto estaba por iniciar, se encontraba en ejecución o estaba para cierre administrativo y/o financiero; informe que permitiría establecer la ruta de intervención por parte de la ADR.
- f. De los dos (2) proyectos con código PA15-BOY-06 y PA15-BOY-13 (25% de la muestra) no se evidenció la ejecución de las siguientes actividades en campo:
- Reunión de socialización con los beneficiarios, con el fin de validar la información y/o documentación entregada por el INCODER, conocer in situ el estado actual de cada proyecto y construir conjuntamente un nuevo cronograma de ejecución o trabajo.
  - Visita de campo o técnica para determinar el estado de avance de implementación del proyecto, la cual debía soportarse con registros fotográficos y formatos diseñados para tal fin.
  - Informe técnico que diera cuenta del estado de ejecución real del proyecto, dificultades presentadas para su implementación, propuesta de reformulación si fuera necesario y cronograma de ejecución. En este informe se debía emitir un

concepto de continuidad del proyecto, continuidad con modificaciones no sustanciales o continuidad con modificaciones sustanciales.

- g. De los cinco (5) proyectos con código PA15-BOY-06, PA15-BOY-08, PA15-BOY-13, PDR15-BOY-RAQ-01-C y PAREL2015-ACUI-003 (63% de la muestra) no se evidenció el seguimiento financiero y administrativo que debía realizar el delegado de la Agencia de Desarrollo Rural, toda vez que no se observaron los registros de control de los saldos mensuales de la cuenta bancaria y el reporte mensual del estado de avance consolidado de la ejecución del proyecto que debía enviarse a la Vicepresidencia de Integración Productiva, conforme al plan de inversión y cronograma de ejecución.

Para el registro de control de saldos mensuales, el delegado de la ADR debía diligenciar el formato F17 "Control de Saldos" con la información de los extractos mensuales de las cuentas bancarias, los cuales, tenía por obligación remitir cada mes la persona jurídica (Asociación, o quien haga sus veces) a la Dirección Técnica Territorial, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo segundo "*Obligaciones de la persona jurídica*", numeral 5. "*Remitir mensualmente a la Dirección Territorial (...) el extracto de la cuenta para el respectivo control de saldos*" del Acto Administrativo o Resolución de adjudicación de cofinanciación.

A continuación se detallan los períodos de los extractos bancarios que no se observaron en el expediente de cuatro (4) proyectos, desde la fecha de recibo del Proyecto por parte de la ADR (noviembre de 2016) y hasta el 31 de octubre de 2019 (fecha de revisión) o a la fecha cancelación de la cuenta, en los casos que tal situación se pudo evidenciar:

- PA15-BOY-06: Noviembre de 2016, enero de 2017, marzo de 2017 y desde mayo de 2017 a octubre de 2019.
- PA15-BOY-13: Noviembre de 2016 a noviembre de 2017, enero a junio de 2018 y agosto y septiembre de 2018. La cuenta fue cancelada en septiembre de 2018.

- PDR15-BOY-RAQ-01-C: Febrero, abril, julio a noviembre de 2017 y de enero de 2018 a octubre de 2019.
  - PAREL2015-ACUI-003: Septiembre y diciembre de 2018, marzo, junio y septiembre de 2019.
- h. En los cuatro (4) proyectos con código PA15-BOY-06, PA15-BOY-08, PA15-BOY-13 y PDR15-BOY-RAQ-01-C (50% de la muestra) se observó un saldo en la cuenta bancaria inferior a \$99.999,00 y/o que al 31 de octubre de 2019 habían transcurrido más de veinticuatro (24) meses desde la fecha de realización del primer comité de compras; no obstante, no se evidenció realización de actividades o avances en la gestión para llevar a cabo el cierre financiero y administrativo del proyecto, según le correspondiera, así:

CÓDIGO PROYECTO	FECHA PRIMER COMITÉ DE COMPRAS	FECHA ÚLTIMA TRANSACCIÓN EN CUENTA BANCARIA	ÚLTIMO SALDO EVIDENCIADO EN CUENTA BANCARIA	PERÍODOS DESDE	
				PRIMER COMITÉ DE COMPRAS <i>(Hasta 31-oct-19 - Cierre Administrativo)</i>	ÚLTIMA TRANSACCIÓN <i>(Hasta 31-oct-19 - Cierre Financiero)</i>
PA15-BOY-06	5-ene-17	25-may-17	\$4.546.567,97	34	No Aplica
PA15-BOY-08	21-jun-17	21-nov-17	\$0,00	29	24
PA15-BOY-13	4-sep-18	7-sep-18	\$0,00	No Aplica	14
PDR15-BOY-RAQ-01-C	23-mar-17	19-dic-17	\$1.870.428,00	32	No Aplica

Es importante mencionar que, para realizar el cierre financiero y administrativo del proyecto el ítem 7.6 “Informe de cierre” del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”, indica que se deben efectuar una serie de actividades que establece el “Protocolo de Cierre de Proyectos en el Marco del Proceso de Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural”, para lo cual, adicionalmente se

requiere del diligenciamiento del formato F21-GI-IPDR-01 “Informe de Cierre Financiero y Avance Físico del Proyecto.”

Además, el párrafo del artículo 25 del Acuerdo 344 de 2014 del INCODER, establece que: *“El seguimiento de la implementación del proyecto productivo será por el término de dos (2) años contados a partir de la primera reunión del Equipo Técnico de Vigilancia de la Inversión (Comité de Compras). Cumplido este término, el INCODER (Actualmente, ADR) realizará un informe de cierre de ejecución de los recursos adjudicados (...).”*

Las situaciones antes descritas contravienen lo establecido en el “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”, en los siguientes ítems:

- a. **Ítem 5.2** *“Proyectos en ejecución. Se considera que un proyecto debe continuar en ejecución cuando la cuenta controlada tenga un saldo igual o superior a NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$99.999). En este caso se deberán realizar comités de compras y un plan de compras. La Agencia de Desarrollo Rural deberá dar continuidad a la ejecución de estos Proyectos Productivos, como lo establecen los procedimientos del INCODER en Liquidación.”*
- b. **Ítem 6.1.4** *“Diagnóstico documental (Técnico). Una vez distribuidos los proyectos a partir de los criterios definidos por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva al equipo técnico a cargo de la ejecución, se iniciará la revisión documental de cada uno de los proyectos, con el fin de verificar que la información esté completa, y se deberá rendir un informe que dé cuenta del grado de ejecución de cada proyecto.”*
- c. **Ítem 7.1** *“Delegación Institucional para participar en comité de compras y en el manejo de la cuenta controlada. La Agencia de Desarrollo Rural, a través de la Vicepresidencia de Integración Productiva y por medio de Acto Administrativo, delegará a un funcionario para realizar los siguientes trámites y funciones: (...) \* Informar por escrito al representante de los beneficiarios acerca de la continuidad en*



*la ejecución de los Proyectos Productivos, que fueron adjudicados por el INCODER en Liquidación, y que en adelante serán competencia de la Agencia de Desarrollo Rural.”*

- d. **Ítem 7.2** “*Verificación del estado actual de las cuentas bancarias de cada proyecto. En coordinación con el representante del proyecto productivo, la Agencia de Desarrollo Rural solicitará al banco respectivo, el saldo actual de la cuenta controlada, donde se encuentran los recursos adjudicados por el INCODER en Liquidación, ya que esta información es indispensable para:*
- *Identificar la ejecución financiera del proyecto a la fecha.*
  - *Dar cumplimiento a los requerimientos legales exigidos para el respectivo cierre administrativo y financiero.”*
- e. **Ítem 7.3** “*Verificación del cumplimiento de actividades previstas en el informe de inversión. (...). El informe financiero deberá determinar los proyectos que se encuentran en etapa de cierre administrativo y/o financiero, en ejecución y por iniciar. A partir de lo anterior se establecerá la ruta de intervención.”*
- f. **Ítem 7.4** “*Ejecución de actividades en campo. (...). \* Reunión de socialización y concertación de cronograma de trabajo por proyecto productivo. Una vez surtida la etapa de revisión documental por parte del equipo técnico encargado de hacer el seguimiento a la ejecución de los proyectos productivos, programará y adelantará una reunión de socialización con los beneficiarios, con el fin de validar el diagnóstico documental y conocer in situ el estado actual de cada proyecto y formular ruta de trabajo. (...). \* Visita técnica al proyecto. Corresponde a la visita de campo previamente concertada en los proyectos que haya lugar, desarrollada por el profesional designado por la ADR, con el objetivo de determinar el estado de avance de implementación del proyecto a visitar. La visita deberá soportarse con los respectivos registros fotográficos y formatos diseñados para tal fin. Producto de la visita de campo deberá generarse el informe técnico respectivo, que dé cuenta del estado de ejecución real del proyecto, dificultades presentadas para su*

*implementación, propuesta de reformulación de ser necesario y cronograma de ejecución. El informe deberá determinar el concepto de continuidad de acuerdo a lo inicialmente programado, (...)."*

- g. **Ítem 7.5.1** *"Seguimiento Financiero, técnico, ambiental y administrativo de los proyectos productivos. Es responsabilidad del delegado de la Agencia de Desarrollo Rural, llevar el control de saldos de las cuentas de los proyectos en el Formato F17 Control de saldos, verificando la correcta inversión y uso de los recursos de la cofinanciación y/o subsidio por parte de los beneficiarios (...). El delegado de la Agencia de Desarrollo Rural reportará mensualmente el estado de avance consolidado de la ejecución de los proyectos a la Vicepresidencia de Integración Productiva, conforme Plan de Inversión y Cronograma de Ejecución. (...)."*
- h. **Ítem 7.6** *"Informe de cierre. (...). A continuación se señalan los dos tipos de cierre que el personal técnico encargado deberá adelantar según el caso:*
- **Cierre Financiero.** *El cierre financiero de los proyectos productivos se hace una vez se termine la ejecución de los recursos otorgados por el INCODER en Liquidación o el saldo en la cuenta bancaria sea inferior a NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$99.999). Para este cierre se efectúan las siguientes actividades según el procedimiento Protocolo de cierre de proyectos. (...):*
    - *Reunión de rendición de cuentas con los beneficiarios del proyecto.*
    - *Cierre de la cuenta Bancaria: se retira el dinero y se realiza la inversión en gastos elegibles del componente del proyecto que lo requiera, para ello no es necesario realizar comité de compras en el que haya que solicitar cotizaciones previas, sólo se requiere diligenciar acta de aprobación y autorización de compra de insumos, elementos y/o servicios y se exigirá, posteriormente aportar el soporte de la inversión realizada.*

- *Informe de cierre financiero y avance técnico: En este se indica la culminación total de la inversión y los comités de compras realizados, anexando la certificación del cierre de la cuenta bancaria, un acta de cierre firmada por el representante de los beneficiarios y el delegado de la Agencia de Desarrollo Rural.*
- **Cierre Administrativo.** *Se refiere al cierre del seguimiento del proyecto productivo de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo 344 de 2014, donde especifica que el seguimiento a la implementación del Proyecto Productivo será por el término de dos (2) años contados a partir del primer comité de compras (...). Esto dará como resultado un informe de cierre de ejecución de los recursos adjudicados, el cual deberá indicar por lo menos el cumplimiento o incumplimiento de objetivos, el nivel y la calidad de ejecución de metas físicas, el nivel de ejecución de recursos del INCODER en Liquidación y los demás aportantes, las recomendaciones para dar continuidad al proceso y las lecciones aprendidas.”*

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

- Desconocimiento del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”.
- Falta de priorización de las actividades de monitoreo, control y seguimiento en los Proyectos Productivos.
- Desconocimiento de los avances y estado del Proyecto Productivo por parte de la Unidad Técnica Territorial.

#### **Descripción del (los) Riesgo(s):**

- Desviación de los recursos desembolsados para los proyectos productivos y/o PIDAR por inadecuado seguimiento y control (supervisión).
- Incumplimiento del objetivo principal del proyecto por falencias y/o retrasos en los procesos de inversión, acompañamiento y/o seguimiento.

- Pérdida de recursos por retrasos en la ejecución del cronograma del plan de inversión.

### **Descripción del (los) Impacto(s):**

- Incumplimiento del objeto de los Proyectos Productivos.
- Rechazo, desvinculación, desinterés o retiro de beneficiarios y demás interesados por retrasos en la ejecución de los Proyectos Productivos.
- Deterioro de la imagen institucional.

### **Recomendación(es):**

Al determinar el estado real de cada Proyecto, la Unidad Técnica Territorial debe identificar los pasos a seguir (de acuerdo con lo establecido en el Procedimiento) y si los Proyectos cumplen las condiciones mínimas para continuar su ejecución o realizar su cierre, para lo cual, es importante que establezca un cronograma de trabajo con actividades claramente definidas junto con responsables y fechas de cumplimiento, hasta lograr terminar su ejecución y realizar el cierre financiero y administrativo de cada Proyecto.

Respecto al control de los saldos de los recursos que no se han ejecutado de los proyectos cofinanciados, es importante y urgente que el funcionario delegado en la UTT N° 7, cada mes requiera al Representante de los beneficiarios el envío del extracto o estado de la cuenta bancaria a la Dirección Técnica Territorial, para llevar a cabo el “Registro Control de Saldos” y así tener la certeza de la integridad de los mismos, a la vez, que dicho registro sea el insumo para el reporte mensual del estado de avance consolidado de la ejecución de los proyectos que se debe enviar mensualmente a la Vicepresidencia de Integración Productiva, conforme al plan de inversión y cronograma de ejecución establecido para la implementación o ejecución de los proyectos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

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

- Desconocimiento del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR” y sus protocolos o documentos anexos.
- Insuficiente conocimiento de los avances y estado del Proyecto Productivo por parte de la Unidad Técnica Territorial.
- Ausencia de una base de datos de las cuentas bancarias en las cuales se depositaron los fondos de cofinanciación, a través de la cual se controle los saldos de las cuentas controladas.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar una jornada de socialización, al equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT, sobre el “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR” y los protocolos y formatos que forman parte del mismo.	Una (1) jornada de socialización.	Preventiva	Director de la UTT  Equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT.	9-dic-19	31-dic-19
Programar y realizar visita de campo al municipio o predio donde se lleva o llevará a cabo el Proyecto y determinar las actividades a ejecutar para dar inicio o continuidad a la implementación del Proyecto, o cierre (según aplique).	Un (1) cronograma de visitas.  Informe(s) de visita(s) de campo.	Correctiva	Equipo de trabajo designado por la Dirección de la UTT.	2-mar-20	31-jul-20
Construir una base de datos en Excel de las cuentas bancarias en las cuales se depositaron los fondos de cofinanciación de cada Proyecto y que están bajo la administración de la Asociación beneficiaria, en la cual se registre mensualmente el saldo de cada cuenta soportado con el extracto bancario respectivo.	Una (1) base de datos en Excel de las cuentas bancarias con registros mensuales de los saldos.  Una (1) solicitud formal del envío mensual a la UTT de los extractos bancarios de cada cuenta a cada uno de los Representantes de las Asociaciones beneficiarias de los Proyectos.	Preventiva	Funcionario designado por la Dirección de la UTT.	2-ene-20	31-mar-20

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables de la actividad auditada en la Unidad Técnica Territorial N° 7 - Tunja, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

**RESUMEN DE HALLAZGOS:**

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Inconsistencias en la implementación de los PIDAR.	No	Abierto
2	Deficiencias en la formulación y estructuración de los PIDAR.	No	Abierto
3	Deficiencias en el cumplimiento del Plan Operativo de Actividades (POA) e inconsistencias en la entrega y recibido de bienes y/o insumos.	No	Abierto
4	Proyectos Productivos sin iniciar o continuar su implementación y/o sin cierre financiero y administrativo.	No	Abierto
5	Recursos sin adjudicar a los Proyectos Productivos y desconocimiento de su estado actual.	No	Abierto
6	Deficiencias en el monitoreo, control y seguimiento a los Proyectos Productivos entregados por el INCODER.	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., 10 de diciembre de 2019.

**HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA**

Jefe Oficina de Control Interno

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

*Maicol Stiven Zipamocha Murcia, Técnico Asistencial.*