

## AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

### Oficina de Control Interno

**N° INFORME:** OCI-2020-014

**DENOMINACIÓN DEL TRABAJO:** Auditoría Interna al Proceso “Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural”.

#### **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)
- Diego Edison Tiuzo García, Secretario General
- Dinorah Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos
- Patricia María Assís Doria, Gestor T1, encargada del empleo Jefe de Oficina de Planeación
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual, encargado del empleo Vicepresidente de Integración Productiva

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

**AUDITOR (ES):** Ariana Isabel Gómez Orozco, Gestor.

Aiddy Johanna Goyeneche Mogollón, Contratista.

---

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

**OBJETIVO(S):** Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos del proceso "Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural".

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

- Elaboración y socialización de los instrumentos para la estructuración y formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR.
- Elaboración y socialización del Plan de Acción de la Vicepresidencia de Integración Productiva.
- Revisión del 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 proyecto Integral.
- Entrega del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural a evaluación y calificación.
- Atención de solicitud de aclaración respecto a la estructuración y formulación.
- Evaluación de resultados obtenidos frente a los indicadores establecidos.
- Análisis de las debilidades del proceso y elaborar el Plan de mejoramiento.
- Identificación y tratamiento de los riesgos asociados al proceso auditado.

**Período Auditado:** Mayo de 2018 a Marzo de 2020.

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

### **LIMITACIONES:**

- La elaboración de los planes operativos de intervención territorial de las vigencias 2019 y 2020 no fue corroborada, debido a que ante la solicitud de dicha información los responsables del proceso auditado, a través de correo electrónico manifestaron: *“(...) teniendo en cuenta el contexto actual frente al tema de COVID-19, no cuento con la información a la mano. (...) los planes operativos 2020 no se tienen aprobados, debido a que a la fecha no se tiene aprobado por el Consejo Directivo el Plan de Acción 2020”*; además, no se pudo evaluar objetivamente el cumplimiento de dicha labor, debido a que no se evidenciaron lineamientos procedimentales debidamente adoptados al interior de la Entidad en relación con la actividad N° 2 *“Elaborar el plan de acción de la Vicepresidencia de Integración Productiva”* establecida en la caracterización del proceso auditado *“Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural”* (código CP-EFP-001) y que registra como salida (producto) *“Plan operativo de intervención territorial”* dentro de su ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar).
- La verificación de las iniciativas de los PIDAR se realizó con expedientes digitales suministrados por los responsables del proceso auditado, debido a que no fue habilitado el acceso al aplicativo del Banco de Proyectos al grupo auditor para la revisión directa en dicha fuente de información, pese a que se elevó solicitud el 3 de abril de 2020 y se reiteró el 14 de abril de 2020 a la Vicepresidencia de Proyectos (administrador de la herramienta), de las cuales, no se obtuvo respuesta.
- Del tiempo de ejecución de las pruebas relacionadas con la verificación de los PIDAR se disminuyeron siete (7) días hábiles, debido a modificación al Plan Anual de Auditoría aprobada mediante sesión N° 3 del Comité de Coordinación del Sistema de

Control Interno realizada el 24 de abril de 2020 (en modalidad virtual), en consecuencia, el tamaño de la muestra también fue ajustado.

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

- Ley 1755 de 2015 *"(...) Derecho Fundamental de Petición (...)"*
- Decreto 1565 de 2015 *"Por el cual se adiciona el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación del Fondo de Fomento Agropecuario"*
- Decreto 2364 de 2015 *"(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)"*
- Acuerdo 007 de 2016 *"Por el cual se desarrollan las funciones establecidas en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 9 del Decreto 2364 de 2015"*.
- Acuerdo 007 de 2017 *"Por el cual se adiciona el capítulo VI al Acuerdo 007 de 2016, Acuerdo "Por el cual se desarrollan las funciones establecidas en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 9 del Decreto 2364 de 2015"*
- Acuerdo 010 de 2019 *"Por el cual se adopta el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (...)"*
- 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 mediante el Acuerdo 007 de 2016.
- Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, adoptado mediante el Acuerdo 010 de 2019.

- Resolución N° 593 de 2019 *"Por la cual se aprueba el modelo de operación para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial (...)"*
- Circular 100 de 2018 *"Radicación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial"*
- Circular 110 de 2018 *"Aclaración a la recepción de iniciativas en el banco de proyectos"*
- Circular 128 de 2018 *"Asignación rol de aprobación para fase de evaluación de proyectos integrales"*
- Circular 077 de 2019 *"Documento orientador para la aplicación de los lineamientos establecidos en el acuerdo de distribución de recursos de cofinanciación para la vigencia 2018"*
- Circular 079 de 2019 *"Documento orientador para la aplicación de lineamientos establecidos en el acuerdo de distribución de recursos de cofinanciación para la vigencia 2019"*
- Circular 099 de 2018 *"Comunicación de aceptación de formatos con vigencia anterior según fecha de inscripción de la iniciativa o propuesta del proyecto"*
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad (*Caracterización del proceso auditado (CP-EFP-001), procedimiento (PR-EFP-001) y formatos asociados, Mapa de riesgos del proceso, Política de Administración de Riesgos, etc.*).
- Plan de Acción Institucional.
- 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. Deficiencias en la estructuración y formulación de los PIDAR debido a: inexistencia de concepto del cumplimiento de requisitos mínimos de la iniciativa productiva, ausencia de certificaciones de uso del suelo, beneficiarios con predios ubicados en municipios que no correspondían a la zona influencia del proyecto, porcentajes de distribución del recurso solicitado diferentes a los establecidos en el reglamento para la aprobación de los PIDAR, certificaciones de compromiso presentadas por las formas organizativas sin el debido sustento técnico que respaldara el valor de la contrapartida por mano de obra, certificado de existencia y representación legal de las formas organizativas con una expedición mayor a treinta (30) días, falta de evidencia de antecedentes fiscales o disciplinarios de las formas organizativas, contrato de comodato con plazo de duración inferior al horizonte del proyecto y beneficiarios sin evidencia de los certificados de antecedentes.
2. Deficiencias en los reportes y evidencias de cumplimiento del Plan de Acción, relacionadas con diferencias en el grado de avance del cumplimiento de las metas reportado en el aplicativo ISOLUCIÓN debido a que las evidencias cargadas no guardaban relación con el indicador de producto reportado; además, la ejecución de \$627.839.946 del presupuesto (total pagado a 31 de marzo de 2020) no contaba con evidencias del avance físico de las metas del Plan de Acción relacionadas con los rubros presupuestales correspondientes.

3. Incumplimientos en la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias - PQRSD, en relación con peticiones sin emisión de respuesta, notificación extemporánea al peticionario, falta de evidencia de notificación de la respuesta al peticionario y peticiones que no tuvieron respuesta completa y/o de fondo.
4. Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad, debido a: debilidades en la descripción de los riesgos, inadecuado diseño y ejecución de los controles, inadecuada valoración del riesgo residual e inconsistencias en el seguimiento a los riesgos y a las acciones para abordar los riesgos.

### **RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA:**

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Duplicidad de recurso al mismo beneficiario.	Si
Atención a grandes productores.	SI
Deficiencia en la estructuración de proyectos	SI

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio para favorecer bien sea a nombre propio o de terceros durante el proceso de estructuración de proyectos.	Si
Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR.	Si

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Desconocimiento de los instrumentos para la estructuración y formulación de los PIDAR y del plan de acción, por parte de los actores interesados en territorio.	Si
Inexactitud en la recopilación de la información para la caracterización poblacional, organizacional, territorial y predial.	Si
Falta de integridad en el registro de iniciativas de los proponentes recibidas por la ADR.	Si
Inadecuada construcción del Plan Operativo de Inversiones por inconsistencias / diferencias entre el Plan Operativo de Inversiones Ejecución Directa y el Modelo Técnico Financiero Ejecución Directa.	Si
Inobservancia del Plan de Acción Institucional.	Si
Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	Si
Incumplimiento de términos legales para atender las PQRSD.	Si

**FORTALEZAS:** El proceso “*Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural*” se encuentra catalogado como un proceso misional de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), aprobado el 28 de agosto de 2017 y adoptado en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad con el objetivo de “*Dirigir la estructuración y formulación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, en las líneas de cofinanciación de Activos Productivos, Adecuación de Tierras, Asistencia Técnica y Comercialización; así como el fortalecimiento de capacidades asociativas*”.

Como resultado de la evaluación practicada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes fortalezas a resaltar, de conformidad con las pruebas de auditoría adelantadas:

- Adopción de los lineamientos impartidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para la distribución anual de los recursos de cofinanciación de los PIDAR de las vigencias fiscales 2018 y 2019-2022, mediante la emisión de los



siguientes Acuerdos y Circulares por el Consejo Directivo y la Presidente de la ADR, respectivamente:

- Acuerdo N° 009 del 19 de diciembre de 2018 *"(...) aprueba la distribución anual de los recursos para la cofinanciación de los proyectos integrales (...) para la vigencia 2018"*
- Acuerdo N° 004 del 12 de abril de 2019 *"(...) criterios para la asignación y distribución de recursos (...) para la cofinanciación de los proyectos (...) para el período 2019-2022 (...)"*
- Acuerdo N° 005 del 12 de abril de 2019 *"(...) se aprueba la distribución anual de los recursos para la cofinanciación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial para la vigencia 2019"*
- Circular N° 077 del 9 de julio de 2019. Documento orientador para la aplicación de los lineamientos establecidos en el Acuerdo de Distribución de Recursos de Cofinanciación para la vigencia 2018.
- Circular N° 079 del 11 de julio de 2019. Documento orientador para la aplicación de los lineamientos establecidos en el Acuerdo de Distribución de Recursos de Cofinanciación para la vigencia 2019.

Estos lineamientos fueron definidos en consistencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y 2018-2022 y los Acuerdos N° 007 y 008 de 2016 y N° 006 y 007 de 2017 emitidos por la ADR.

- Durante los meses de febrero y marzo de 2020 los responsables del proceso auditado llevaron a cabo reuniones con las Direcciones Técnicas de la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado), entre las cuales se encuentra la Dirección de Acceso a Activos Productivos, de Comercialización, de Asistencia Técnica y de Adecuación de Tierras, con el fin de

llevar a cabo la implementación de los lineamientos establecidos en el nuevo Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial adoptado mediante el Acuerdo 010 del 19 de diciembre de 2019, así:

FECHA REUNIÓN	TEMÁTICA
11-feb-2020	Actualización de formatos nuevo reglamento
3-mar-2020	Definición criterios especiales presentación perfiles
3-mar-2020	Revisión procedimiento perfil nuevo reglamento
9-mar-2020	Revisión procedimiento PIDAR y formatos perfil
12-mar-2020	Revisión y definición formato diagnóstico

- En la página web de la Entidad ([www.adr.gov.co](http://www.adr.gov.co)) en la ruta: *Enlaces de interés: Convocatorias* se publicó el “Cronograma para la recepción de Perfiles 2020” para la estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial bajo la tipología territorial o asociativo, que pretendan cofinanciación por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la vigencia 2020, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 7.1 del Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, aprobado mediante Acuerdo 010 del 10 de diciembre de 2019.

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

En la vigencia 2018 la Oficina de Control Interno llevó a cabo la primera auditoría interna al proceso “Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” cuyo período evaluado fue septiembre de 2017 a abril de 2018, en la que identificó cinco (5) hallazgos que fueron comunicados a través del informe OCI-2018-016 emitido el 20 de junio de 2018, de los cuales, los responsables del proceso auditado aceptaron parcialmente cuatro (4) y uno (1) no fue aceptado, así:

N°	TITULO DEL HALLAZGO (Informe OCI-2018-016)	RESPUESTA
1	Falta de un sistema de información para registro y control de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.	No Aceptado
2	Inobservancia de los lineamientos metodológicos establecidos en el Procedimiento PR-EFP-001.	Aceptado Parcialmente
3	Incumplimiento de los términos legales establecidos para la atención de las PQRSD.	Aceptado Parcialmente
4	Inconsistencias en los reportes de avance de ejecución del Plan de Acción Institucional 2018.	Aceptado Parcialmente
5	Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo de la Entidad.	Aceptado Parcialmente

Para el hallazgo N° 1 “No Aceptado” la Oficina de Control Interno recomendó el establecimiento de un plan de mejoramiento con acciones que mitigaran las situaciones identificadas y que gestionaran los riesgos asociados, por lo que, es importante mencionar que en el proceso de seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno al 31 de julio de 2019 se evidenció la implementación de acciones alternativas y efectivas que mitigaron las causas asociadas al hallazgo, por tal razón, se determinó el cierre del mismo.

Para los cuatro (4) hallazgos aceptados parcialmente, los responsables del proceso auditado propusieron un total de diecisiete (17) acciones de mejoramiento con fecha inicial de ejecución el 1 de mayo de 2018 y fecha final de cumplimiento el 30 de septiembre de 2018.

En la inspección y análisis de la evidencia entregada por los responsables del proceso auditado durante el seguimiento con corte a 31 de julio de 2019, se determinó que dos (2) de las diecisiete (17) acciones quedaban abiertas, a pesar de que estaban vencidas, así:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ESTADO ACCIÓN
<b>HALLAZGO N° 3</b>			
Solicitar capacitaciones a Gestión documental y la implementación del sistema ORFEO a nivel Nacional.	19-jun-18	23-jul-18	Abierta Vencida
<b>HALLAZGO N° 5</b>			
Ajuste de las fechas de ejecución de las acciones para abordar riesgos y seguimiento en el aplicativo ISOLUCION con evidencia de cumplimiento.	1-jun-18	29-jul-18	Abierta Vencida

De acuerdo con lo anterior, quedaron abiertos los hallazgos N° 3 y 5, toda vez que, las acciones o planes de mejoramiento propuestos no fueron ejecutados íntegramente, por lo que se infiere que los factores de riesgo asociados a los hallazgos siguen existiendo, en consecuencia, la probabilidad de materialización de estos.

En procesos de seguimiento posteriores a los planes de mejoramiento, la Oficina de Control Interno solicitó evidencias de los avances en el cumplimiento de las acciones abiertas y vencidas tendientes a subsanar los hallazgos N° 3 y 5, a través de correo electrónico del 20 de febrero de 2020 reiterado el 16 de marzo de 2020; no obstante, al 27 de abril de 2020 no se obtuvo respuesta ni la información requerida, por lo tanto, las dos (2) acciones continúan abiertas, en consecuencia, también los dos (2) hallazgos.

En consonancia con lo anterior, la Oficina de Control Interno precisa que, en esta segunda auditoría se observaron de nuevo situaciones que habían sido identificadas y reportadas en la vigencia 2018, lo cual denota que los responsables del proceso auditado aún no han emprendido acciones contundentes que ataquen la(s) causa(s) raíz de estas situaciones, como también que el planteamiento de los planes de mejoramiento requiere ser fortalecido en aras de formular metas e indicadores verificables y adecuadamente soportados en evidencia uniforme y congruente con las actividades del proceso.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno reitera su recomendación de emprender acciones que permitan identificar los factores generadores de tales situaciones y el diseño e implementación de controles que sirvan para mitigar su propagación y efectos,

a la vez, establecer métricas que permitan cuantificar el avance en el logro de disminución de estas situaciones.

## HALLAZGOS:

### HALLAZGO N° 1. Deficiencias en la estructuración y formulación de los PIDAR.

**Descripción:** Con el fin de verificar el cumplimiento normativo y procedimental en la “Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” (PR-EFP-001), la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de seis (6) iniciativas de proyectos cofinanciados por valor de \$20.457.894.232, las cuales se relacionan a continuación:

N°	NOMBRE DE LA INICIATIVA / PROYECTO	VALOR COFINANCIADO
<b>Tipo de Proyecto: ESTRATÉGICO NACIONAL</b>		
152	Fortalecimiento a los procesos productivos del sector lácteo a través de la dotación de maquinaria agrícola (tractores) en 29 asociaciones legalmente constituidas del departamento de Boyacá.	\$3.198.890.000
168	Fortalecimiento de la cadena productiva de maíz en el distrito de riego del RUT mediante la instalación de una planta de secado y almacenamiento en silos que beneficia a familias de ASORUT en los municipios de Roldanillo, La Unión y Toro del departamento del Valle del Cauca.	\$4.510.439.997
2206	Mejoramiento de la cadena de arroz mediante el establecimiento de un molino arrocero con secado y almacenamiento en el municipio de Guaranda.	\$3.682.672.515
<b>Tipo de Proyecto: INICIATIVA TERRITORIAL</b>		
169	Fortalecer las capacidades productivas de las familias campesinas de la Asociación de Pescadores ASOPEZTUC mediante la implementación de la explotación intensiva de tilapia roja ( <i>Oreochromis s.p.</i> ) con tecnología Biofloc en el municipio de Zona Bananera, departamento de Magdalena.	\$2.662.871.920
353	Fortalecer las capacidades productivas de 190 familias campesinas, mediante la dotación de pie de cría, materiales e insumos para la explotación de ganadería doble propósito, en los municipios de Aguachica, Agustín Codazzi y la Paz del departamento del Cesar.	3.092.060.000
1046	Fortalecimiento en la cadena láctea de los pequeños y medianos productores asociados a la corporación de ganaderos del norte de Antioquia, mediante la construcción de una planta de transformación e industrialización de leche en la zona norte del departamento de Antioquia.	\$3.310.959.800

A partir de la información suministrada por los responsables del proceso auditado y la obtenida mediante la verificación de los expedientes digitales de los Proyectos, de las seis (6) iniciativas, es decir del 100% de la muestra, no se obtuvo evidencia de:

- Asignación y/o distribución de compromisos a profesionales de las actividades correspondientes a la estructuración de la iniciativa, lo cual incumple la actividad 2, numeral 6 del procedimiento PR-EFP-001, que establece: *"Asignar y/o distribuir compromisos a profesionales. El compromiso asignado de acuerdo a directriz de orden Nacional, será direccionado mediante memorando o comunicación por el Vicepresidente de Integración Productiva a los profesionales tanto a nivel central o de la Unidad Técnica Territorial que sea necesaria, los cuales se harán cargo de las actividades correspondientes a la estructuración de la iniciativa. (...)"*.
- Verificación de los requisitos mínimos habilitantes de la iniciativa productiva (Técnicos, Jurídicos, Ambientales, Financieros y de los Beneficiarios), emisión del concepto por parte del verificador sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos habilitantes de la iniciativa productiva y remisión del concepto emitido por el verificador sobre el resultado de la revisión, mediante oficio dirigido al proponente. Dicha información debió registrarse en el formato F-EFP-013, el cual debía contener el nombre completo y la firma del verificador, de acuerdo con lo establecido en la actividad 8, numeral 6, del procedimiento PR-EFP-001, así: *"Revisar la iniciativa. 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 pre-viabilidad 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."*

**Una situación similar se observó en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-016, hallazgo N° 2, literal a)

Al respecto, los responsables del proceso auditado mediante correo electrónico del 21 de abril de 2020, manifestaron frente a las iniciativas N° 152, 168, 169, 353 y 1046: *"En relación a la solicitud del F13 no es posible entregarlos debido a que no tengo acceso desde mi computador a una carpeta compartida con la cual se tiene información de los PIDAR (...)",* lo cual permite concluir que, dicha información no fue registrada en el aplicativo Banco de Proyectos, incumpliendo así lo dispuesto en el procedimiento PR-EFP-001, numeral 6, actividad 13: *"Actualizar Banco de Proyectos. Con la información del proyecto formulado, se actualizará la información y el estado del mismo, en el Banco de Proyectos. Esta etapa se podrá realizar simultáneamente conforme se avanza en el proceso de estructuración y/o se gestionan documentos habilitantes inherentes al proceso."*, y con relación a la iniciativa N° 2206 informaron que: *"No se encuentra soporte de formato F13"*.

Respecto al cumplimiento de los requisitos técnicos, financieros, jurídicos y requisitos habilitantes de los beneficiarios de las iniciativas de los proyectos revisados, se observó:

## **REQUISITOS TÉCNICOS.**

- a. El Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los recursos que los cofinancian (versión de septiembre de 2016), dispone en el numeral 7.1: *"Requisitos técnicos. Los proyectos deben cumplir como mínimo con los siguientes requisitos (...)*
  - b) *Presentar certificado uso del suelo emitido por la Alcaldía Municipal."* En consonancia con lo anterior, el procedimiento PR-EFP-001, numeral 5.2.1 *"Requisitos técnicos. Los proyectos deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos técnicos (...)",* estipuló en los literales b y c, lo siguiente: *"b) Presentar certificado de uso del suelo emitido por la autoridad competente, donde se certifique que se puede desarrollar la actividad propuesta en el proyecto. c) Demostrar que se cuenta con los permisos, licencias y/o registros técnicos o certificar que se encuentran en proceso de trámite, requeridos para desarrollar el proyecto. (...). El requisito técnico del literal c) se acredita con la presentación del documento correspondiente, emitido por la*

*Corporación Autónoma Regional o la Autoridad Ambiental Competente correspondiente, con el fin de establecer que no se presentan limitaciones ambientales o técnicas que impidan la implementación del proyecto."*

Teniendo en cuenta la anterior normativa, en el contenido de los certificados de uso de suelo expedidos por las Alcaldías de los municipios de Aguachica, Agustín Codazzi y La Paz del proyecto con iniciativa N° 353, de acuerdo con los datos de ubicación de los predios correspondientes a quince (15) beneficiarios registrados en el formato F-FEP-005 "Verificación jurídica del predio", el uso de suelo para los predios localizados en los siguientes corregimientos y veredas no se encontraron relacionados en las respectivas certificaciones:

- Aguachica, Totumal, San Lorenzo, Barranca Lebrija, El Gallinazo, Canadá de la Puerta y Campo Solo (Municipio de Aguachica)
- Puerto Mosquito y Gamarra (Municipio de Gamarra)
- San Diego (Municipio San Diego)
- Rio de Oro (Municipio de Rio de Oro)

Llama la atención que los municipios de Gamarra, San Diego y Rio de Oro, donde se ubicaban predios de beneficiarios, no eran zona de influencia del proyecto, de acuerdo con la documentación e información que reposaba en el expediente del Proyecto (Perfil del proyecto en el numeral 1.4., Marco lógico en la ubicación geográfica del proyecto).

## **REQUISITOS FINANCIEROS**

- b. De acuerdo con el Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los recursos que los cofinancian (versión de septiembre de 2016), numeral 8.3.5.1 se indica que: "(...). *En todos los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural*



con Enfoque Territorial, el componente financiero, deberá estructurarse tomando como referencia el porcentaje de distribución del recurso solicitado, incluyendo los recursos de la respectiva contrapartida, (...); no obstante, los porcentajes registrados en el Modelo Técnico Financiero (F-EFP-010) de las seis (6) iniciativas de los Proyectos revisados eran diferentes a los establecidos en tabla anexa al numeral antes mencionado del reglamento, como se registra a continuación:

DESCRIPCIÓN	% REGLAMENTO	% REGISTRADO EN EL MTF DE LA INICIATIVA					
		152	168	169	353	1046	2206
<b>ACCESO A ACTIVOS PRODUCTIVOS</b>							
Inversión Directa	85%	92%	97%	96%	100%	96%	96%
Acciones Complementarias	8%	1%	0,6%	2%	0,0%	0%	0,0%
Gastos Operativos	7%	7%	2,8%	2%	0,0%	4%	3,8%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>COMERCIALIZACIÓN</b>							
Inversión Directa	75%	-	-	-	-	100%	-
Acciones Complementarias	20%	-	-	-	-	0%	-
Gastos Operativos	5%	-	-	-	-	0%	-
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>
<b>ASISTENCIA TÉCNICA</b>							
Inversión Directa	65%	90%	100%	98%	68%	100%	100%
Acciones Complementarias	30%	7%	0%	0%	28%	0%	0%
Gastos Operativos	5%	3%	0%	2%	4%	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

- c. El formato Modelo Técnico Financiero (F-EFP-010) del proyecto identificado con iniciativa N° 168 no registraba firma del estructurador, lo cual contraviene la actividad 5, numeral 6 del procedimiento PR-EFP-001, que establece: *"Elaborar Modelo técnico financiero. Presentar el plan financiero que demuestre la viabilidad del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial. Esta información se diligenciará en el formato F-EFP-010, a partir de la información primaria y*

*secundaria recopilada. (...) El formato deberá contener el nombre y firma del estructurador y la información relacionada con teléfono de contacto, correo electrónico, dependencia y entidad."*

- d. En el numeral 5.2.3 "Requisitos Financieros" del procedimiento PR-EFP-001, se dispone que: *"Los proyectos deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos financieros: a) Garantizar la disponibilidad de una contrapartida mínima del 10% del valor total del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario Rural con Enfoque Territorial. Este requisito se acredita con la presentación del documento idóneo, dependiendo de las siguientes condiciones: (...) Cuando se trate de contrapartida representada en mano de obra, se requiere presentar una certificación de compromiso de aportarla, con el debido sustento técnico, cálculo de jornales y costo de los mismos";* no obstante, en los proyectos identificados con iniciativas N° 169, 353 y 2206 no se observó en las certificaciones de compromiso presentadas por las formas organizativas el debido sustento técnico que respaldara el valor de la contrapartida por mano de obra.

## **REQUISITOS JURÍDICOS**

- e. En los proyectos identificados con iniciativas N° 152 y 168 se observó que la fecha de emisión del certificado de existencia y representación legal de la organización presentaba una diferencia superior a treinta (30) días respecto de la fecha en que se aceptó participar en el programa, según registro en el formato F-EFP-001, transgrediendo así el literal h, ítem 1.4 (versión 3) y 5.2.4 (versiones 4 y 5) "Requisitos jurídicos" del numeral 5 del procedimiento PR-EFP-001, el cual establece dentro de los requisitos habilitantes que las formas organizativas deben: *"Presentar el certificado de existencia y representación legal con una expedición no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la fecha en que acepta participar en el programa según fecha del diligenciamiento del Formato F-EFP-001 Certificación y autorización potenciales beneficiarios."*

ID INICIATIVA PROYECTO	FECHA DE EXPEDICIÓN DEL CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL	FECHA REGISTRADA EN EL FORMATO F-EFP-001	DÍAS DE DIFERENCIA (Hábiles)
152	21-mar-2018	21-sep-2018	122
168	18-jul-2017	15-mar-2018	162

- f. En el proyecto identificado con iniciativa N° 353 no se evidenciaron los antecedentes fiscales o disciplinarios de la forma organizativa. Al respecto, el procedimiento PR-EFP-001 en el numeral 5.2.4, señala: *"Requisitos jurídicos. (...) Adicionalmente, como requisito jurídico para acceso a la cofinanciación se tienen los requisitos habilitantes de las formas organizativas: (...) c) No estar incurso en alguna de las causales de impedimento o incompatibilidad conforme a los antecedentes fiscales o disciplinarios."*

De otra parte, se observó que el beneficiario con identificación \*\*\*\*\*147 no firmó ni registró huella dactilar en el formato "Carta de Certificación y Autorización de Potenciales Beneficiarios", en consecuencia, incumple uno de los requisitos jurídicos relacionado en el citado procedimiento PR-EFP-001, numeral 5.2.4. el cual contempla que: *"Los proyectos deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos jurídicos asociados a los beneficiarios y predios: a) Acreditar la calidad de pequeño y mediano productor de quienes hacen parte de la forma organizativa. Este requisito se acredita mediante el diligenciamiento, firma y presentación del F-EFP-001: Certificación y autorización de potenciales beneficiarios".* En consecuencia, también incumple con los requisitos habilitantes establecidos en el numeral 5.2.5 donde se indica que los beneficiarios deben: *"(...) c) Contar con certificación emitida por la forma organizativa que lo certifique como asociado o como beneficiario del proyecto, según sea el caso. Este requisito se acredita mediante el diligenciamiento, firma y presentación del F-EFP-001: Certificación y autorización de los beneficiarios. (...). d) Manifestar por escrito su intención de participar en la ejecución del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial. Este requisito se acredita mediante el diligenciamiento, firma y presentación del F-EFP-001: Certificación y autorización de los beneficiarios."*

g. Teniendo en cuenta que la relación jurídica de los beneficiarios con el bien es de tenedor, en el proyecto identificado con iniciativa N° 2206 se observó en el contrato de comodato suscrito con ASOGANAC que convinieron un plazo de 5 años, el cual se firmó el el 7 de octubre de 2019 y en la Cláusula Décima Tercera se estipuló que el comodatario restituiría el bien una vez terminado el contrato, es decir, el 6 de octubre de 2024, y en la verificación realizada al Modelo Técnico Financiero-MTF se evidenció que el horizonte del proyecto se extendería hasta el 27 de noviembre de 2024, teniendo en cuenta que la Resolución de cofinanciación se expidió el 28 de noviembre de 2019, es decir, el proyecto duraría aproximadamente 60 días más de la tenencia del predio, lo anterior, sin perjuicio de la fecha real de inicio de ejecución del proyecto, en cuyo caso si la fecha fuese posterior, la fecha fin del proyecto sería superior. Además, si bien en la Cláusula Segunda del contrato se acordó el perfeccionamiento del mismo con la entrega material del local por parte del comodante al comodatario, no se observó documento que constate tal situación.

Lo antes expuesto incumple lo dispuesto en el procedimiento PR-EFP-001, numeral 5.2.4 *"Requisitos jurídicos. Los proyectos deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos jurídicos asociados a los beneficiarios y predios: (...) Condición de tenedor: Se demostrará con el respectivo contrato de arrendamiento o comodato, cuya duración no sea inferior al horizonte del proyecto ya sea de mediano o largo plazo"*.

## **REQUISITOS HABILITANTES DE LOS BENEFICIARIOS**

h. El proyecto identificado con iniciativa N° 1046 no tenía evidencia de los certificados de antecedentes de los beneficiarios del mismo (solo registraba información de antecedentes del representante legal), lo cual incumple el ítem 1.5 (versión 3) y 5.2.5 (versiones 4 y 5) *"Requisitos habilitantes"* del literal b, numeral 5 del procedimiento PR-EFP-001, donde se indica: *"No registrar sanciones vigentes, de tipo judicial, policial, fiscal o disciplinario, que impidan ejecutar el proyecto. (...) Este requisito se verificará por medio de las bases de datos oficiales. (Esta documentación debe ser*

*expedida con una fecha no superior a los 2 meses desde el momento de la evaluación del proyecto)".*

**Posible(s) Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s):**

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Insuficiencia de controles al interior del proceso auditado para la Estructuración y Formulación de PIDAR, especialmente los relacionados con la verificación tendiente a garantizar la conformidad reglamentaria de los proyectos.</li> <li>▪ Debilidades en la apropiación de las responsabilidades en la Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR).</li> <li>▪ Personal insuficiente y/o limitaciones presupuestales para llevar a cabo las actividades propias del proceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento de los instrumentos para la estructuración y formulación de los PIDAR y del plan de acción, por parte de los actores interesados en territorio.</li> <li>▪ Inexactitud en la recopilación de la información para la caracterización poblacional, organizacional, territorial y predial.</li> <li>▪ Falta de integridad en el registro de iniciativas de los proponentes recibidas por la ADR.</li> <li>▪ Deficiencia en la estructuración de proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aprobación de recursos a Proyectos Integrales que no cumplen con la totalidad de los requisitos para el acceso a la cofinanciación.</li> <li>▪ Insatisfacción del ciudadano por falta de comunicación respecto al avance de la iniciativa productiva radicada en la Entidad.</li> <li>▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR.</li> <li>▪ Posibles quejas, reclamos y/o denuncias por parte de los proponentes de iniciativas de Proyectos por falta de trámite de las mismas o errores en dicha diligencia.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Teniendo en cuenta que, en noviembre del 2019 se emitió el nuevo Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, donde se introdujeron cambios relacionados con el establecimiento de los tiempos en las diferentes etapas requeridas para la cofinanciación de proyectos, asigna requisitos, documentos e instancias responsables, así como la alimentación de la información en el aplicativo Banco de Proyectos, etc., y que en relación a este último, los responsables del proceso auditado en las pruebas de recorrido informaron la existencia de roles en uso en el aplicativo Banco de Proyectos, es necesario que se ajusten los lineamientos procedimentales contemplando y definiendo actividades de control que den cobertura al cumplimiento del Reglamento referido, asociando:

- Asignación de tiempos y/o plazo para su realización.
- Responsables, de acuerdo con el rol asignado en el aplicativo Banco de Proyectos.

Adicionalmente, se especifiquen actividades de control tendientes a la verificación y revisión, con el fin de observar el cumplimiento de los mismos.

Una vez se realicen los ajustes, socializar con los que intervienen en el proceso, de tal manera que conozcan su rol y responsabilidades en las diferentes etapas de la estructuración y formulación del proyecto. Lo anterior, para que al interior del proceso se garantice la conformidad en la estructuración del proyecto y no esperar a las siguientes etapas como lo es la evaluación de los proyectos para identificar las debilidades o desviaciones en la ejecución de los controles.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente.

**Justificación:** Los responsables del proceso auditado manifestaron lo siguiente, “*frente a las situaciones encontradas no aceptadas*” en los literales:

- “(…). No se acepta, toda vez que, en el formato F-FEP-005 que analiza la relación jurídica de los beneficiarios con el predio no tiene relación con el uso de suelo sino con el documento soporte para acreditar la propiedad, posesión o tenencia de los predios con el proyecto y la ubicación, relaciona con el corregimiento o vereda, se toma del documento presentado que es diferente del certificado de uso de suelo. Vale la pena aclarar que, en ocasiones la vereda o corregimiento no se encuentra relacionada en el certificado de tradición y libertad y en este espacio duplican el nombre del municipio, es importante resaltar que, en ocasiones al haber cambios en los límites prediales, estas actualizaciones no se reflejan en los folios de matrícula inmobiliaria y difieren de la información catastral que registran los municipios”.*
- “(…). El cuadro que se anexa en el numeral 8.3.5.1 del Reglamento en el texto que se subraya “deberá estructurarse tomando como **referencia** el porcentaje de **distribución**”. Así como se cita en el texto, es un **referente** y en el procedimiento no*

*se habla de máximos y mínimos que debe tener la distribución de recurso según cada componente de inversión, tomando como **referencia** el porcentaje de distribución, incluyendo los recursos de la respectiva Contrapartida (El porcentaje mínimo de contrapartida establecido es del 10% del valor del proyecto), (...).*

*Debido a que no existía claridad frente al numeral 8.3.5.1 del Reglamento se tomó como acción de mejora realizar ajuste en el Acuerdo 10 de 2019, (...)."*

Respecto a los literales "c" al "g" manifestaron "no aceptación" indicando que en un link de repositorio de información compartido con la Oficina de Control Interno se encontraba la información no identificada por el auditor, agregando lo siguiente en cada uno de ellos:

c. *"(...), en el folio 997 se encuentra el Modelo Técnico Financiero firmado por el estructurador".*

d. *"(...) PIDAR 169 (...), en el folio 1168 se encuentra la carta de contrapartida (...). El primer ítem (...) señala "Jornales acompañamiento para la producción de tilapia" en una cantidad de 7.150 jornales con un valor unitario de \$30.000 jornal. (...).*

*(...) PIDAR 353 (...), en los folios 2154 y 2155 se encuentra la carta de contrapartida (...). El primer ítem (...) señala "6080 jornales para la implementación de 190 hectáreas de pastura mejorada", con un valor unitario de \$30.000 jornal. (...).*

*(...) PIDAR 2206 (...), en los folios 1595 y 1596 se encuentra la carta de contrapartida (...). El primer ítem (...) señala "los pagos de mano de obra por actividad por unidad de mes con el valor total mes a cancelar. (...)."*

Al final de cada párrafo, los responsables del proceso auditado indicaron: *"Esta cantidad de jornales/horas de mano de obra corresponde a jornales/horas de mano de obra que fueron calculados en el modelo técnico financiero para suplir las actividades del proyecto que serán proveídas por los beneficiarios, mostrando de esta forma el sustento técnico debido para su estimación."*

- e. *“(…), en los folios 158, 159 y 160 se encuentra documento de Certificación y Representación Legal expedido por la ADR con fecha 18 de julio de 2017, adicional por ser un Distrito de riego y acogiéndonos al Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, las entidades no pueden solicitar documentos que ella misma expide.”*
- f. *“(…). Efectivamente al revisar información (...) del PIDAR 353 (...), no se encuentran los antecedentes fiscales o disciplinarios de la forma organizativa escaneados, pero en el documento F-EFP-007 se certifica que el proyecto incluía dichos documentos (...)”.*

Respecto al beneficiario del que no se observó firma ni huella dactilar en formato "Carta de Certificación y Autorización de Potenciales Beneficiarios", manifestaron: *“No se acepta toda vez que, (...) del PIDAR 353 (...), en el folio 348 se encuentra la cédula del beneficiario (...) en la cual se especifica NO FIRMA, por lo anterior, el beneficiario no firma el F-EFP-001.”*

- g. *“(…) PIDAR 2206 (...), en los folios 1412 a 1414 se encuentra el comodato suscrito por la Alcaldía de Guaranda y ASOGANAC por cinco años, toda vez que conforme a lo dispuesto en la Ley 9a de 1989 Artículo 38 establece que: “Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables”. Razón por la cual no se puede suscribir un comodato por un plazo mayor a cinco (5) años, de igual manera, se puede albergar que se contaba con comodatos anteriores, los cuales se encuentran en los folios 1415 a 1418, para efectos del proyecto el comodato fue actualizado.”*



En cuanto al literal “h”, respecto al proyecto con iniciativa N° 1046, manifestaron:

- h. “(...). Frente a esta situación, informamos que el PIDAR fue estructurado en la Vicepresidencia de Integración Productiva y posteriormente fue evaluado y calificado por la Vicepresidencia de Proyectos, en las dos direcciones el PIDAR surtió una revisión en los componentes Técnicos, Financieros, Jurídicos, Ambientales, para su aprobación. Es decir, si el proyecto surtió todos los procesos en las dos direcciones para su respectiva cofinanciación, este contó y surtió todos los procesos y requisitos habilitantes, cabe mencionar que este PIDAR fue enviado en físico a la Vicepresidencia de Proyectos, en el expediente se envió documentos en físico y en digital (planos, diseños estructurales de la obra y IAS de los potenciales beneficiarios) adjunta en un CD. Se aclara que en el documento PDF remitido a la Oficina de Control Interno no se encontraba asociados los documentos que fueron remitidos en CD a la Vicepresidencia de Proyectos (...), por lo anterior, no se acepta el esta situación”.

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:** Desconocimiento de los manuales de procedimiento por parte del equipo de estructuración, sin dejar de lado el constante cambio de las versiones y la ausencia de una orientación que explique los cambios que se efectuaron en la construcción y componentes del procedimiento.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Que cada estructurador tenga la responsabilidad de diligenciar el Formato F-EFP-013 como requisito previo al proceso de alistamiento a iniciar la estructuración del PIDAR.	Todos los proyectos que se estructuren bajo el marco de Acuerdo 07, que pasen al procesos de alistamiento y estructuración, tengan el formato F-EFP-013.	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	30-abr-2020	15-dic-2020
Realizar la asignación y/o distribución de compromisos a profesionales que estructuran los proyectos.	Asignación de estructurador líder y estructuradores a través del Banco de Proyectos	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	30-abr-2020	15-dic-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Socializar el procedimiento de estructuración y formatos vigentes	Una reunión de socialización a UTT y Direcciones Técnicas de la VIP	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	30-abr-2020	31-jul-2020

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

### Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado.

Una vez analizadas las justificaciones entregadas por los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno no las acepta, en virtud de las siguientes razones que se exponen de acuerdo con lo reportado por los responsables del proceso auditado en los literales:

- a. De acuerdo con el argumento presentado, es necesario mencionar que, conforme a lo establecido en el procedimiento PR-EFP-001 se define relación jurídica con el predio “(...) como el derecho que ostenta un potencial beneficiario de un Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, sobre un predio en el cual pretende implementarse el proyecto. Esta relación puede ser de dominio, posesión, tenencia u ocupación.” (Subrayado fuera de texto). A su vez, en el numeral 5.2.4 Requisitos jurídicos, establece que 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, (...).*” (Subrayado fuera de texto), y se indica que la verificación jurídica constará por escrito, para lo cual se hará uso del formato F-EFP-005. En este sentido, en la revisión realizada para poder determinar si contaban con certificado de uso del suelo para los predios localizados en los corregimientos y veredas de influencia del proyecto donde se certificara que se podía desarrollar la actividad propuesta en el proyecto, se debían revisar los datos de ubicación de los predios (Corregimiento/Vereda y Municipio) de los beneficiarios en la verificación jurídica del predio (formato F-FEP-005). Ahora bien, de acuerdo con la naturaleza del

proyecto, este se pretendía desarrollar en los predios de los beneficiarios, por consiguiente, las veredas/corregimientos, así como los Municipios donde estaba ubicado el predio tenían que estar relacionados en los certificados de uso de suelo expedidos por las Alcaldías de los Municipios, situación que no fue observada. Además, se reitera que los Municipios de Gamarra, San Diego y Rio de Oro no eran zona de influencia del proyecto, de acuerdo con la documentación e información que reposaba en el expediente digital del Proyecto entregado a la Oficina de Control Interno.

- b. Los responsables del proceso auditado manifiestan que el porcentaje de distribución establecido en el *“Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los recursos que los cofinancian”* (versión septiembre de 2016) no fue aplicado por tratarse de un *“referente”*; no obstante, en el Acuerdo del Consejo Directivo de la ADR N° 007 de 2016, artículo 18 se indica: *“REGLAMENTO: Mediante el presente Acuerdo se adopta el Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los Recursos que los Cofinancian, en el cual se desarrolla la metodología para la aplicación de los criterios y requisitos establecidos en el presente acuerdo”*, por consiguiente, dicho porcentaje de distribución de recursos debió observarse al momento de estructurar los PIDAR.
- c. De acuerdo con el expediente digital suministrado a la Oficina de Control Interno, en el formato *“lista de documentos de verificación para la evaluación de proyectos”* se relacionó el formato *“VIP-F-010 Modelo Técnico Financiero”* con ubicación en el folio 113-114, el cual efectivamente reposaba en tal orden y sin la respectiva firma del estructurador.
- d. Revisados los folios referidos como soporte para desvirtuar el hallazgo, se encontró que, en la iniciativa N° 169 el folio con número 1168 corresponde a la certificación de la contrapartida; en la iniciativa N° 353 los folios numerados con los consecutivos 2154

y 2155 corresponden a certificado de tradición y libertad; no obstante, la información referida en la justificación aportada por los responsables del proceso auditado (que en realidad reposa en los folios marcados con los números 2080 y 2081) corresponde al certificado de la contrapartida; y, respecto a la Iniciativa N° 2206 los documentos referidos en los folios 1595 y 1596 corresponden a la certificación de la contrapartida. Como se puede observar, en las tres iniciativas citadas relacionaron el certificado de contrapartida, por lo que, se hace necesario reiterar que el hallazgo no se originó por la falta de dicho soporte, sino por la ausencia **del sustento técnico de la mano de obra**; es decir, la justificación de las cantidades de jornales y el costo plasmados en los citados certificados. Por lo anterior, la justificación aportada por el proceso auditado no desvirtúa el hallazgo de la Oficina de Control Interno.

- e. La situación expuesta por la Oficina de Control Interno relaciona las iniciativas N° 152 y N° 168; no obstante, la justificación emitida corresponde solo a la iniciativa N° 168; a la vez, en la misma citan el Decreto Ley 019 de 2012 el cual fue expedido con anterioridad a la fecha de creación de los procedimientos del proceso auditado, por lo que, se aclara que las verificaciones de este tema adelantadas por esta Oficina de Control Interno se hicieron frente a los criterios documentados en el procedimiento “Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” (PR-EFP-001), que para el caso, el argumento expuesto por los responsables del proceso auditado conlleva a concluir que exponen la causa de la situación encontrada, la cual se basa en lineamientos procedimentales insuficientes o contrarios a normas superiores.
- f. En la respuesta se manifiesta “(...) pero en el documento F-EFP-007 se certifica que el proyecto incluía dichos documentos”, lo cual coincide con lo registrado en la justificación, respecto a que no se encontraban en la carpeta digital del proyecto los antecedentes fiscales o disciplinarios de la forma organizativa escaneados. De otra parte, frente a la justificación de la falta de firma de un beneficiario en el formato "Carta de Certificación y Autorización de Potenciales Beneficiarios" esta corresponde a la

causa por la cual se originó el incumplimiento de los criterios procedimentales, en este orden de ideas se hace necesario establecer otras opciones de control a falta de la firma.

- g. Si bien de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 los contratos de comodato solo pueden celebrarse por cinco (5) años, siendo susceptibles de renovarse; no obstante, en el contrato se omitió estipulación expresa de las partes sobre el aspecto de renovación o prórroga sobre el plazo del mismo. Ahora, frente a lo manifestado en cuanto a: “(...) *de igual manera se puede albergar que se contaba con comodatos anteriores los cuales se encuentran en los folios 1415 a 1418, para efectos del proyecto el comodato fue actualizado.*”, revisados los folios referidos se encontró contrato de comodato en el que no constaba el año en el que se suscribió y en el que se observó que si se pactó la prórroga en la cláusula de término.
- h. De acuerdo con el expediente digital suministrado a la Oficina de Control Interno de la Iniciativa N° 1046, en el formato “*lista de documentos de verificación para la evaluación de proyectos*” se relacionó la ubicación de documentos de beneficiarios entre los folios 207 y 455, los cuales correspondían a fotocopia del documento de identidad de los beneficiarios, mas no registraban evidencia de antecedentes ni se refirió información de los mismos en otro medio (digital); por consiguiente, no fue posible determinar que los soportes adicionales puestos a disposición de la Oficina de Control Interno por parte de los responsables del proceso auditado el 30 de abril de 2020 junto con la justificación para desvirtuar el hallazgo, hicieran parte integral del PIDAR, aspecto que ya no es posible verificar en esta etapa de la auditoría.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para mitigar las situaciones de los literales de este hallazgo que no fueron aceptados por el responsable del proceso auditado, y que gestionen los riesgos identificados para evitar que estas situaciones se vuelvan a presentar en el futuro.

## HALLAZGO N° 2. Deficiencias en los reportes y evidencias de cumplimiento del Plan de Acción y su ejecución presupuestal.

**Descripción:** En cumplimiento de la condición especial N° 9 establecida en el procedimiento “*Formulación, seguimiento y ajustes a Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional*” (PR-DER-008), la Oficina de Control Interno realizó seguimiento al Plan de Acción Institucional aprobado para la vigencia 2020, en el marco del desarrollo de esta auditoría, por lo que, al 31 de marzo de 2020 verificó el registro de información y avances en el aplicativo ISOLUCIÓN de la ejecución de cuatro (4) productos asociados al proceso “Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural”, evidenciando las siguientes situaciones:

- Diferencias en el grado de avance reportado en ISOLUCIÓN del cumplimiento de las metas del Plan de Acción. Al validar el grado de cumplimiento de los cuatro (4) productos del proceso auditado frente a los soportes cargados en los seguimientos reportados a través del aplicativo ISOLUCIÓN, la Oficina de Control Interno calculó el porcentaje estimado de cumplimiento con base en las evidencias registradas, y como resultado, en dicha revisión obtuvo diferencias en el porcentaje asignado en el aplicativo al indicador “*Estrategias de divulgación implementadas*”, debido a que las evidencias cargadas, no guardaron relación con el indicador de producto, impactando además el promedio de avance general reportado frente a las metas establecidas en el Plan de Acción de la vigencia 2020, así:

META	% CUMPLIMIENTO (ISOLUCIÓN a 31-mar-2020)	CÁLCULO AVANCE OCI (Según soportes en Isolución a 31-mar-2020)	OBSERVACIÓN OCI
<b>INDICADOR DE PRODUCTO: Documentos Metodológicos elaborados</b> Fórmula de cálculo: <i>Documentos Metodológicos elaborados</i>			
1	0%	0%	Sin observaciones.

META	% CUMPLIMIENTO (ISOLUCIÓN a 31-mar-2020)	CÁLCULO AVANCE OCI (Según soportes en Isolución a 31-mar-2020)	OBSERVACIÓN OCI
<b>INDICADOR DE PRODUCTO: Estrategias de divulgación implementadas</b> Fórmula de cálculo: (Número Estrategias de divulgación implementadas / Número de estrategias programadas)			
1	100%	0%	<p>De los avances registrados no se observaron soportes o anexos; no obstante, en los de febrero y marzo se relacionaron unos links, en los cuales, al ser verificados por esta Oficina se observó en los seguimientos al corte de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>29-feb-2020. El link asociado direccionaba a una publicación en la página web de la Entidad del 5-dic-2019, es decir, a una actividad ejecutada con anterioridad al plan de acción 2020.</li> <li>31-mar-2020. Reportaron “Se adelantó construcción y publicación de dos reportajes relacionados con el proyecto- 18.194 mujeres son beneficiadas con la misionalidad de la ADR (...)”, y asociaron dos links que direccionaban a unas publicaciones en la página web de la Entidad de fechas 27-mar-2020 y 3-abr-2020.</li> </ul> <p>De acuerdo con lo anterior, no se observó evidencia de la estrategia de divulgación para determinar que la información a la que direccionaban los links hacían parte de la mencionada estrategia.</p>
<b>INDICADOR DE PRODUCTO: Hectáreas con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos</b> Fórmula de cálculo: (Hectáreas con sistema de riesgo, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos / 1.430)			
1.430	0%	0%	<p>Si bien el porcentaje de cumplimiento registrado fue 0%, en el seguimiento del 31-ene-2020 indicaron: “Se reporta la atención de 48 Has correspondientes a 1 PIDAR en el departamento del Cesar correspondiente a la resolución N° 793, donde se benefician al mismo número de productores - 48 a través de la asignación de recursos de cofinanciación bajo el lineamiento de Adecuación de Tierras, para esta vigencia se da inicio a la etapa de ejecución”, como soporte se anexó copia de la citada Resolución; no obstante, es importante resaltar que el indicador indica “Hectáreas con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales <u>construidos</u>” (subrayado fuera de texto), por consiguiente, la evidencia debía dar cuenta de las hectáreas efectivamente construidas y la Resolución de cofinanciación no aportaba tal información.</p>
<b>INDICADOR DE PRODUCTO: Número de proyectos estructurados en la vigencia 2020</b> Fórmula de cálculo: (Número de proyectos estructurados en la vigencia 2020 / 91)			
91	0%	0%	Sin observaciones.
<b>% DE AVANCE</b>	<b>25%</b>	<b>0%</b>	.....

**Una situación similar se observó en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-016, hallazgo N° 4, literales c y e)

- Teniendo en cuenta que, a 31 de marzo de 2020 habían transcurrido 3 meses de la vigencia 2020, la Oficina de Control Interno al mismo corte verificó la ejecución del presupuesto asignado al proceso auditado mediante los rubros:
  - **C-1702-1100-9-0-1702019-02** Adquisición de bienes y servicios - documentos metodológicos - formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural.
  - **C-1702-1100-9-0-1702025-02** Adquisición de bienes y servicios - servicio de apoyo en la formulación y estructuración de proyectos - formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural.
  - **C-1702-1100-9-0-1702026-02** Adquisición de bienes y servicios - servicio de divulgación - formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural.

Encontrando que, se habían generado Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) por el 56% del presupuesto vigente o apropiación inicial, los Registros Presupuestales (RP) o compromisos alcanzaban el 45% de la apropiación y las Obligaciones Presupuestales (OP) el 4%, tal como se detalla a continuación:

APROPIACIÓN INICIAL	CDP		RP*		OP**	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>RUBRO: C-1702-1100-9-0-1702019-02</b>						
\$806.959.768	\$564.649.571	70%	\$257.512.612	32%	\$17.596.022	2%
<b>RUBRO: C-1702-1100-9-0-1702025-02</b>						
\$15.592.194.537	\$ 8.592.194.537	55%	\$ 7.127.499.419	46%	\$594.495.063	4%
<b>RUBRO: C-1702-1100-9-0-1702026-02</b>						



APROPIACIÓN INICIAL	CDP		RP*		OP**	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
\$167.665.825	\$167.665.825	100%	\$62.454.703	37%	\$15.748.861	9%
<b>TOTALES</b>						
<b>\$16.566.820.130</b>	<b>\$9.324.509.933</b>	<b>56%</b>	<b>\$7.447.466.733</b>	<b>45%</b>	<b>\$627.839.946</b>	<b>4%</b>

\***Registro Presupuestal (RP)** o compromiso: Obligaciones adquiridas con cargo a una apropiación presupuestal, a través de un contrato, orden de compra, orden de prestación de servicio, convenio o cualquier otro acto administrativo legalmente constituido.

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

Llama la atención que, a 31 de marzo de 2020 se habían comprometido y ejecutado recursos en el marco de las actividades establecidas en el Plan de Acción de la presente vigencia; no obstante, no se observaron evidencias de sus avances físicos, lo cual contraviene lo establecido en:

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

De otra parte, es necesario mencionar que, al revisar los resultados de la evaluación a la Gestión por Dependencias adelantada por la Oficina de Control Interno con base en el Plan de Acción Institucional, se observó que en la vigencia 2018 el grado de cumplimiento de los indicadores a cargo del proceso auditado fue del 65,1% (Informe OCI-2019-003 Gestión por dependencias 2018) y en la vigencia 2019 del 57,4% (Informe OCI-2020-005 Gestión por dependencias 2019). Al respecto, el equipo auditor indagó por la implementación de acciones y evidencias de las mismas al interior del proceso tendientes a incrementar los porcentajes de cumplimiento de las metas del Plan de Acción.

Frente a lo anterior, los responsables del proceso auditado mediante correo electrónico del 16 de abril de 2020 manifestaron que: “(...) *se debe puntualizar que Si se han adelantado acciones orientadas a mejorar el cumplimiento de las metas propuestas; sin embargo, en algunos casos el avance de estos depende de acciones de terceros, (...). Adicionalmente, desde la VIP se plantea mejorar el proceso de seguimiento a los cronogramas definidos en las fases de planeación, con el fin de reducir retrasos en el cumplimiento de hitos gestión que permiten alcanzar las metas definidas*”; no obstante, no se remitieron evidencias de su proyección, ejecución o cumplimiento, lo que denota inobservancia a lo contemplado en la caracterización del proceso “*Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural*” (CP-EFP-001) que indica que, a partir de los resultados de las auditorías, le corresponde a los responsables del proceso “*Analizar las debilidades del proceso y elaborar el Plan de mejoramiento*”.

**Posible(s) Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s):**

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiencias en la planeación y/o establecimiento de indicadores y objetivos del proceso, y sobredimensionamiento de las actividades que se pueden ejecutar.</li> <li>▪ Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.</li> </ul>	<p>Inobservancia del Plan de Acción Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incumplimiento de las metas, productos e indicadores establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad.</li> <li>▪ Incapacidad de ajustar la estrategia empleada por el proceso por cuanto no se obtiene información oportuna que le permita identificar debilidades en su ejecución y diseñar alternativas que les ayude a alcanzar las metas del Plan de Acción.</li> </ul>

**Recomendación(es):** La Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) debe analizar la posibilidad de adoptar los siguientes cursos de acción para asegurar el cumplimiento del Plan de Acción Institucional:

- Fortalecer las capacidades del personal asignado sobre cómo deben construirse los indicadores de cumplimiento/seguimiento de los productos contenidos en los Planes

de Acción Institucional. En este punto, es importante que se aborden temas como: validez, suficiencia y competencia de la evidencia a suministrar, fuentes de origen de los datos utilizados para el cálculo de los indicadores, frecuencia de reporte y señales de alerta frente a posibles rezagos para cumplir las metas, entre otros que se consideren relevantes.

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

- Que al corte de cada período sea entregada exactamente la cantidad de evidencia propuesta y exactamente en los términos estipulados, evitando interpretaciones del indicador, de allí la importancia en su diseño.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente.

**Justificación:** *“(...). En relación al “INDICADOR DE PRODUCTO: Estrategias de divulgación implementadas”, es importante precisar que, la Agencia cuenta con la respectiva estrategia de comunicaciones que es el Plan Estratégico de Comunicación adoptado con la Resolución 716 del 8 de octubre de 2019 “Por la cual se aprueba la estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultados de la gestión de la Agencia”, donde adicionalmente se relaciona que esta estrategia fue construida para el período 2018-2022 -se adjunta dentro de los soportes remitidos el respectivo documento en mención.*

*Efectivamente, si bien no se relaciona dicha estrategia dentro de los soportes cargados en Isolución, ya que su emisión fue el año pasado, así como su respectivo reporte, la información registrada en Isolución permite evidenciar la materialización de dicha estrategia en lo que corresponde a PIDARET y PIDAR; sin embargo, se adelantará el cargue nuevamente de los soportes -Resolución y Plan Estratégico de Comunicaciones, para tener la claridad; así como el ajuste de los links citados en los respectivos reportes en el sistema Isolución.*

*En cuanto a los avances que se reportan en cumplimiento de esta meta, están articuladas con las actividades realizadas en el marco de este Plan, puesto que la implementación de la estrategia se mide conforme a las piezas comunicativas que la Oficina de Comunicaciones realiza en el marco del proceso de estructuración y ejecución de los PIDARET-PIDAR.*

*En relación al “INDICADOR DE PRODUCTO: Hectáreas con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos”, es importante precisar que, efectivamente la meta no presenta avance toda vez que el proyecto que se asocia hasta*

*ahora va a iniciar ejecución, y el cumplimiento del indicador solo tendrá avance hasta el momento en que realmente se tenga avance de la construcción; en este orden, pese a que el registro físico del avance pueda ser 0, siempre se recomienda registrar el avance cualitativo de la gestión y asociar los soportes de acciones que adelanta la Vicepresidencia de Integración Productiva, puesto que el proceso de ejecución responde a hitos, y el producto final se deberá registrar al finalizar la vigencia”.*

Respecto a la ejecución presupuestal a 31 de marzo de 2020, manifestó:

*“Esta situación no se acepta, toda vez que, de acuerdo con el alcance de la auditoría nunca se hizo referencia que se realizaría revisión a la ejecución presupuestal, como se puede evidenciar en el objetivo de la auditoría y alcances de la misma socializados en la presentación al momento de la apertura de la auditoría, (...).*

*Por lo anterior, no se entiende si el objetivo es evaluar el resultado de los objetivos frente a los indicadores establecidos como se hace la revisión de otros procesos, teniendo en cuenta que el componente presupuestal no se contempla dentro del proceso.*

*Adicionalmente, es importante precisar que, la ejecución presupuestal se realiza o se perfecciona a través de un compromiso garantizado que los recursos no sean desviados para otro fin, y se materializa en el gasto.*

*Ahora bien, una vez teniendo claro este concepto, la descripción del proyecto de inversión del cual se deriva el proceso de estructuración de Planes y Proyectos, en su guía operativa y cadena de valor describe que el uso de los recursos estarán destinados a la contratación de personal, gastos de viaje y viáticos, transporte aéreo y terrestre para el desarrollo del proceso de estructuración en sus diferentes etapas, para que a través de éstos, se avance periódicamente en la consecución de la meta definida, una vez se materialice el gasto al final de la vigencia podrá evidenciarse el cumplimiento efectivo de la misma, y se tendrá materializado un producto terminado, que para nuestro caso (proyectos estructurados) al primer trimestre de la vigencia no da lugar su medición.”*

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

- Falta registrar en ISOLUCIÓN la estrategia de comunicación.
- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Registrar en ISOLUCIÓN la Plan Estratégico de Comunicaciones como soporte del Indicador Estrategias de divulgación implementadas.	Registro en ISOLUCIÓN la Plan Estratégico de Comunicaciones como soporte del Indicador Estrategias de divulgación implementadas	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	30-abr-2020	29-may-2020
Reportar en ISOLUCIÓN soporte que den cumplimiento a cada uno de los indicadores.	Registro en ISOLUCIÓN las evidencias que dan cumplimiento a los indicadores	Preventiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	30-abr-2020	15-dic-2020

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

### Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado.

La Oficina de Control Interno considera que la justificación informada por los responsables del proceso auditado, no desvirtúa las situaciones observadas por el equipo de auditoría, por lo que, es pertinente indicar que en los archivos de la Oficina (virtuales y/o físicos) reposan los registros, papeles de trabajo y demás evidencias que soportan las afirmaciones contenidas en este hallazgo, las cuales se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de las mismas. Además, es importante aclarar que, en el Plan de Acción frente a cada producto y/o a las actividades programadas se relaciona el recurso presupuestal necesario para llevarla(s) a cabo, razón por la cual, se verificó la ejecución del presupuesto asignado al proceso auditado, de acuerdo con la actividad “Evaluación de resultados obtenidos frente a los indicadores

*establecidos” incluida en el alcance de esta auditoría, tomando como criterio el “Plan de Acción Institucional”, el cual fue comunicado en el documento adjunto al correo remitido por el Jefe de la Oficina de Control Interno el 25 de marzo de 2020 con asunto: *Planeación Específica Auditoría Interna - Proceso “Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural”.**

Respecto al plan de mejoramiento propuesto, la Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para mitigar las situaciones de este hallazgo que no fueron aceptadas por el responsable del proceso auditado, y que gestionen el riesgo identificado para evitar que estas situaciones se vuelvan a presentar en el futuro.

### **HALLAZGO N° 3. Incumplimiento en la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).**

**Descripción:** Como resultado de la verificación realizada por la Oficina de Control Interno al cumplimiento de los términos legales establecidos para la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) relacionadas con solicitudes de información respecto de la Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial radicadas en la Entidad, en una muestra revisada de sesenta (60) PQRSD, se pudo establecer que:

- a. Seis (6) PQRSD (10% de la muestra) no contaban con el radicado de respuesta.
- b. Dieciséis (16) PQRSD (27% de la muestra) fueron notificadas al peticionario extemporáneamente, entre 2 y 24 días hábiles posteriores a la fecha límite, incumplándose el término legal establecido.
- c. En dieciocho (18) PQRSD (30% de la muestra) no se obtuvo evidencia de notificación de la respuesta al peticionario.

**Situaciones similares de los anteriores literales se observaron en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-016, hallazgo N° 3, literales a, b y c)

d. Tres (3) PQRSD (5% de la muestra) no tuvieron respuesta completa y/o de fondo.

Las anteriores situaciones contravienen lo establecido en:

- **Ley 1755 de 2015** "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", que en su artículo 1 sustituyó los artículos 13 al 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, respecto a lo siguiente: "(...)

**Artículo 13.** Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma. (subrayado fuera de texto). Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. (...) (Subrayado fuera de texto).

**Artículo 14.** Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán



dentro de los tres (3) días siguientes. 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. (...)

**Artículo 21. Funcionario sin competencia.** Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente. (Subrayado fuera de texto). (...)"

- **Resolución 0983 de 2019 (ADR)** "(...) se reglamenta el trámite interno del derecho de petición y la manera de atender las quejas, para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR". Artículo Séptimo. "DEL TRÁMITE DE LAS PETICIONES ESCRITAS. (...) En todos los eventos, se debe garantizar en el sistema que para el efecto disponga la entidad, la consulta sobre la trazabilidad del trámite o la gestión que se adelante frente a cada petición (...)."
- **Sentencia de la Corte Constitucional C-951/14**, en el aparte "Núcleo esencial del derecho de petición", el cual establece respecto a:

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

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

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

*fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”*

**Posible(s) Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s):**

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiente seguimiento a las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).</li> <li>▪ Falta de mecanismos de control de los tiempos de respuesta.</li> <li>▪ No se está verificando ni revisando el contenido de las respuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incumplimiento de términos legales para atender las PQRSD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Insatisfacción del ciudadano y/o desistimiento de los solicitantes de inscribir iniciativas de Proyectos ante la ADR.</li> <li>▪ Que el peticionario recurra a la acción de tutela para exigir el cumplimiento de sus derechos.</li> <li>▪ Investigaciones de carácter disciplinario para los servidores públicos que conlleven a sanciones.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Se debe analizar la posibilidad de adoptar los siguientes cursos de acción para asegurar el cumplimiento en la atención oportuna de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD):

- Designar un responsable al interior de la dependencia, que, si bien no será el encargado de dar respuesta a las solicitudes, realice seguimiento periódico a la gestión de PQRSD, de acuerdo con lo establecido en el artículo séptimo de la Resolución 0983 de 2017 indica que *"Corresponde al jefe de la dependencia encargada de dar respuesta, designar un servidor público o contratista como el responsable de dar trámite a la solicitud y proyectar la respuesta al derecho de petición para su firma"*.

- Se insta a que se lleve una base de datos con todas aquellas PQRSD que se recepcionen, con el fin de que se pueda efectuar su seguimiento individual en lo concerniente a plazo de respuesta y contenido de fondo. Esta base de datos debe contener las entradas y salidas, con número de radicado, fechas de recepción y de respuesta, responsable, contenido y clasificación dentro del tipo de entrada a que corresponda. Al final, la información almacenada debe ser coherente con lo registrado en el aplicativo de ORFEO, en relación a su contenido.
- Atendiendo a los términos legales, para los casos en que no sea posible dar respuesta dentro de los plazos establecidos, informar al solicitante antes de que venzan los plazos y explicar las razones por las cuales se extenderá el tiempo de respuesta, para poder dar una respuesta de fondo.
- Se requiere de la intervención y verificación de las respuestas que se dan a los peticionarios, teniendo en cuenta que: *“El pronunciamiento de las entidades en virtud del Derecho de petición debe ser: Claro, como quiera que debe contener argumentos comprensibles y razonables. (...). b. Preciso, que haya sido realizado con exactitud y rigurosidad. c. Congruente, es decir, que exista relación entre lo respondido y lo pedido, excluyendo referencias evasivas o que resulten ajenas al asunto planteado”*. (numeral 5.15 del procedimiento *“Gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias – PQRSD”* (PR-PAC-001) versión 3).

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente.

**Justificación:** *“Las siguientes situaciones del hallazgo no se aceptan y a continuación se anexa la justificación de la no aceptación: [referente a los literales]*

- a. *“Se encuentran que la petición con radicado 20186000104151 del 2018 no tiene respuesta, situación que es ajena a la actual administración.*

*Sobre la petición del 2019 la misma fue atendida mediante correo electrónico conforme a lo solicitado por el peticionario y respecto a las peticiones del 2020 se encuentra que las mismas tienen respuesta (...).*

*(...). Lo que se verifica con la muestra de las peticiones, corresponde a los meses de enero y febrero momento en los que no se contaba con el personal suficiente, lo que complicó que se atendieran las peticiones en los tiempos, ya que las respuestas de las mismas fueron realizadas a mediados de febrero. Es importante precisar que, debido a esta situación se ha venido tomando acciones por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva y Direcciones Técnicas para que todas las peticiones que llegan sean atendidas y seguimos trabajando para normalizar la situación.*

*Por los argumentos expuestos, y al encontrar que cinco de las peticiones tienen respuestas, solicitamos de manera respetuosa a nuestra Oficina de Control Interno retirar la siguiente situación “a. Seis (6) PQRSD (10% de la muestra) no contaban con el radicado de respuesta”, del hallazgo”.*

- d. *“Con extrañeza vemos que se estableció un hallazgo de **“no tuvieron respuesta completa y/o de fondo”**. En este aparte, el auditado describió lo contemplado en el artículo 13 de la Ley 1755 de 2015, y seguidamente, manifestó:*

*“Por tanto, bajo la norma que regula la materia, se evidencia que las peticiones: 20196000011741 Vinculación, 20186000098051 Información programas territoriales y 20186000060721 Subsidio energía solar, fueron resultas de fondo, para ello se procede a manifestar lo siguiente:*

*Revisadas las mismas peticiones antes identificadas, se establece que las peticiones se enmarcaron en los vocablos (vinculación, información a programas territoriales y subsidio energía solar), los cuales confluyen en querer tener la oportunidad de acceder a los programas y/o la oferta institucional; en tal sentido las respuestas*

*estuvieron enfocadas a darle a conocer los modos de acceder a la oferta institucional, tal como se traduce la petición, como efectivamente se realizó.*

*Fue así como, de manera principal se le dio a conocer las competencias de la ADR, previstas en el Decreto Ley 2364 de 2015, como es el de estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa.*

*Posteriormente, y no menos importante, se le puso en conocimiento todas las bases orientadoras, establecidas en esa época en el Acuerdo 007 del 28 de septiembre de 2016, por medio del cual se definieron y adoptaron los criterios para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial, y lo reglamentado en virtud de ese Acuerdo referido por la Agencia, desplegándose ampliamente y de manera completa cuáles eran los requisitos para el Acceso a la Cofinanciación, todo ello en virtud a que la Agencia no entrega subsidio, ni cofinancia proyectos individuales, razón que tenía que manifestársele la ruta para acceder a la metodología y los requisitos a cumplir; además, se fue tan precisa, clara y completa que en cada respuesta para mayor ilustración y apoyo a nuestros campesinos se les indicó la cobertura territorial de la ADR, a través de trece (13) Unidades Técnicas Territoriales – UTT existentes y la ubicación de las mismas, a fin que tuvieran la oportunidad de considerarlo, de llegar a los lugares más cercanos para ellos, en donde están prestos a brindar la asesoría técnica que requieran para la presentación de propuestas y estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial; además, en donde se le brindaría acompañamiento entre otros aspectos: Técnicos, Ambientales, Financieros y Jurídicos que los mismos requirieran.*

*Por lo cual es claro, que la respuesta fue integral en cada caso y atendió lo requerido en cada petición, sin salirnos de lo que compete a ADR, fue así que observamos además consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política, en el sentido de no omitir ni extralimitar la competencia, entregando una información coherente con lo*

*pedido y fundado en la normativa vigente garantizando la efectividad de los derechos de los peticionarios en busca de facilitarle con la ruta de acceso a la oferta institucional de manera detallada y concreta la participación en los programas de la ADR, lo cual está en estricta coherencia con la jurisprudencia constitucional que ha venido resaltando que la respuesta de la autoridad debe incluir un análisis profundo y detallado de los supuestos fácticos y normativos que rigen el tema sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses, tal como lo realizó la Agencia y se evidencia en el contenido de las respuestas, en donde no se le negó su acceso a lo pedido sino que se le orientó para obtener el beneficio, conforme a la operatividad de la Entidad, reafirmando una vez más que bajo este postulado de la Corte Constitucional que indica que la contestación de fondo no quiere decir que sean favorable, de las respuestas dadas por la Agencia no solo fueron de fondo sino que además se consideran favorables, en cuanto al indicarles los procedimientos y requisitos que sin duda no los tenían claro, resulta favorable para ellos que teniendo el conocimiento de manera clara, precisa y congruente de los mecanismos y alternativas de como vincularse y obtener el beneficio productivo en los territorios, seguro que bajo una ruta segura trabajarían en la iniciativas productivas de manera acertada y acompañados por la Entidad.*

*Por los argumentos expuestos, y al no haber vulnerado norma alguna, al haber resuelto las peticiones de manera clara, completa, favorable e independiente, aunque correspondían a peticiones análogas, solicitamos de manera respetuosa a nuestra Oficina de Control Interno retirar del hallazgo lo planteado como “d. Tres (3) PQRSD (5% de la muestra) no tuvieron respuesta completa y/o de fondo”.*

Finalmente, manifestó la aceptación de las situaciones identificadas en los literales b y c, agregando en cada uno de ellos, lo siguiente:

- b. *“(…). Esta Vicepresidencia no tiene a cargo el proceso de correspondencia, área que se encarga de allegar al destinatario por los medios físicos la respuesta que se otorga, está Vicepresidencia entrega a través de planillas para el envío al proceso de*

*correspondencia, situación que no fue objeto de revisión por la Oficina de Control Interno, por lo anterior, se solicita eliminar esta situación del hallazgo ya que se cumplieron con los parámetros de respuesta y el protocolo de entrega al área responsable encargada del tema de correspondencia en la Entidad; además, de la muestra seleccionada se encuentra que esta Vicepresidencia de Integración Productiva dio respuesta en tiempos a 14 de 16 peticiones en el Orfeo y el proceso de notificación no es solo es responsabilidad de la Vicepresidencia sino de las áreas encargadas de la entrega de correspondencia de la Entidad y se debe establecer la responsabilidad que ellos pueden tener con la entrega a tiempo de la respuesta”.*

- c. *“(…) podemos evidenciar que cada día esta dependencia se esfuerza por crear mecanismos adicionales para que la respuesta se allegue al peticionario, como es un correo electrónico especial para ello, como es [notificaciones.vip@adr.gov.co](mailto:notificaciones.vip@adr.gov.co) medida alternativa en un proceso de mejora continua.”*

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

- Falta de mecanismos de control de los tiempos de respuesta.
- Aplicación inadecuada, omisión o desconocimiento de la normatividad y lineamientos procedimentales aplicables a la gestión de las PQRSD.
- Rotación del equipo de trabajo al interior de la dependencia.
- Deficiente seguimiento a las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Reforzar los conocimientos de las personas encargadas de proyectar las respuesta	Realizar una (1) capacitación a los responsables de atender las PQRSD.	Preventiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	28-abr-2020	29-may-2020



ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Determinar la ruta a seguir para la atención de las PQRS, estableciendo tiempos y responsables.	Socializar un (1) documento donde se determine ruta a seguir para la atención de las PQRS, estableciendo tiempos y responsables y sanciones.	Preventiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	28-abr-2020	29-may-2020
Designar un responsable al interior de la dependencia para realizar seguimiento a la gestión de PQRSD	Designar un (1) responsable para realizar seguimiento a la gestión de PQRSD por dependencias.	Preventiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	28-abr-2020	29-may-2020
	Tres (3) informes de seguimiento a la gestión de PQRSD por dependencias.	Preventiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	28-abr-2020	15-dic-2020
Realizar cargue en el Orfeo de la notificación de las 18 PQRSD que no se obtuvo evidencia de notificación de la respuesta al peticionario	Registro en el Orfeo del soporte de notificación de las de las respuestas al peticionario de las 18 PQRSD	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	28-abr-2020	15-may-2020

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

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

Una vez analizada la respuesta, esta Oficina de Control Interno la acepta, con las siguientes observaciones:

#### Con respecto a las justificaciones frente a los radicados relacionados en Literal a:

- Radicado 20186000104151: la justificación no desvirtúa la situación observada.
- Radicado 20196000013951: no aportaron la evidencia del documento de respuesta.
- Radicados 20203570004031, 20206100005181, 20206100011901 y 20206100013441: se observó que las gestiones adelantadas al interior del proceso auditado para dar respuesta a los mismos se realizaron entre el 7 y 28 de abril de 2020, es decir, con fecha posterior al reporte realizado por el grupo auditor; no obstante, no se obtuvo evidencia de la entrega de respuesta al peticionario. Por lo

anteriormente expuesto, se conserva el hallazgo con el fin de que el proceso auditado, al margen de la presente auditoría, adopte medidas de control que eviten que la situación se vuelva a presentar.

Frente a la justificación para la situación del literal d:

- Radicado 20186000060721, el contenido de la respuesta no es completa teniendo en cuenta que no se contestó a la pregunta sobre *"(...) piden a cada suscriptor dinero para los estudios. (...)"*.
- Radicado 20186000098051, el contenido de la respuesta no guarda relación con la petición, debido a que se solicitó información sobre lo siguiente: *"¿Cuáles son los Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito que se han implementado en el municipio dichos municipios?, ¿Qué cobertura tuvo en el municipio cada uno de estos programas? y ¿En dónde se encuentran informes sobre la implementación de estos programas?"*.
- Radicado 20196000011741, debido a que la petición contenía las siguientes solicitudes: *"1. Se me incluya dentro del programa y/o proyecto de manera urgente y prioritaria, para el acceso a vivienda digna sin importar la ubicación ni rural ni urbana a nivel Nacional y distrital con subsidio correspondiente a mis condiciones. 2. acceder de manera efectiva a subsidio del mayor porcentaje 100% del cubrimiento de la vivienda luego por mis condiciones es no procedente la toma de créditos y o cuotas que permitan el pago de las mismas. 3. si existe algún subsidio económico para mi situación de emergencia y estado actual acceder a este para contar con la subsistencia mínima de mi núcleo familiar en cuanto a vivienda y/o alimentación corresponda. (...)"*, la petición debió ser trasladada al funcionario competente para que el peticionario obtuviera respuesta completa o en su defecto informarle el trámite a seguir.

De otra parte, si bien como los responsables del proceso auditado lo manifestaron en la respuesta del presente hallazgo, en el sentido de que las peticiones se enmarcaron en

los vocablos (vinculación, información a programas territoriales y subsidio energía solar), los cuales confluyen en querer tener la oportunidad de acceder a los programas y/o la oferta institucional, sobre los cuales dieron respuesta, también es cierto que, la solicitud del peticionario no se limitó a estos; por lo tanto, se concluye que la respuesta no fue completa y de fondo. Además, es importante que al responder las peticiones revisen los documentos anexos a las mismas teniendo en cuenta que en los mismos se amplía la solicitudes de información, tal como es el caso de los radicados 20186000060721 y 20196000011741. Por lo anterior, se recomienda formular acciones de mejoramiento pertinentes de tal manera que puedan garantizar que se de respuesta completa y/o de fondo a los peticionarios.

La Oficina de Control Interno no tiene observaciones frente al plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

#### **HALLAZGO N° 4. Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad.**

**Descripción:** En el análisis del cumplimiento de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) adoptada por la Entidad, por parte de los responsables del proceso “Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural”, la Oficina de Control Interno observó que su mapa de riesgos estaba compuesto por dos (2) riesgos de corrupción y tres (3) de gestión, cuya verificación de estos reveló las siguientes situaciones:

- a. Debilidades en la descripción de los riesgos.** El riesgo de corrupción “Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR” estaba descrito como: *“Beneficiar a productores en un proyecto estructurado de manera permanente por los profesionales de la Vicepresidente de Integración Productiva encargados del proceso de estructuración, debido a la falsificación de documentos habilitantes presentados por parte de los potenciales beneficiarios, requeridos dentro de los requisitos*

*habilitantes de acuerdo a la normativa de la Agencia”, descripción en la que no se identificó el componente “Uso del poder”, el cual hace parte de los cuatro (4) componentes que deben concurrir en la descripción de este tipo de riesgos, tal como se establece en la **Política de Administración del Riesgo** (DE-SIG-002). Versión 2, numeral 11 “*Identificación del Riesgo*”, acápite “*Identificación de riesgos de corrupción. (...) El riesgo debe estar descrito de manera clara y precisa, su redacción no debe dar lugar a ambigüedades o confusiones con la causa generadora de los mismos. Para definir si el riesgo es de corrupción se debe diligenciar la (...) matriz, si las cuatro (4) casillas son afirmativas, se considerará que el riesgo es de corrupción. (...) - Uso del poder: Si el factor de riesgo identificado implica el uso del poder de un servidor público. (...)*”, en concordancia con la **Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas**. Versión 4, numeral 2.2 “*Identificación de riesgos - técnicas para la identificación de riesgos*”.*

**b. Inadecuado diseño y ejecución de los controles y valoración del riesgo residual.**

En el análisis y evaluación de los quince (15) controles asociados a los cinco (5) riesgos identificados en el mapa de riesgos del proceso auditado, se observó:

- Cinco (5) controles (33%) por sí solos no mitigaban o trataban la causa del riesgo, ni se ejecutaban como parte del día a día de las operaciones del proceso.
- En el diseño de dos (2) controles (13%) no se evidenciaron las variables de periodicidad, propósito y manejo de las desviaciones.

Es de anotar, que mediante correo electrónico del 14 de abril de 2020 los responsables del proceso auditado informaron que el tiempo promedio entre la fecha de inscripción de la iniciativa y la fecha de envío a la Vicepresidencia de Proyectos para la respectiva evaluación, correspondiente a la vigencia del 2019 son 243 días; no obstante, en la base de datos adjunta se observó que el 36% de los proyectos relacionados tienen periodos de estructuración inferior a los 180 días, por lo cual, vale la pena revisar la oportunidad de ejecución de los controles

para determinar la periodicidad óptima que evite la materialización de los riesgos por cuanto la periodicidad establecida actualmente para las actividades de control en su mayoría es semestral y anual.

- La calificación de ejecución del control registrada en el mapa de riesgos para trece (13) controles (87%) no coincidió con la corroborada por la Oficina de Control Interno, debido a que las evidencias de su ejecución aportadas por los responsables del proceso auditado no daban cuenta de que la actividad de control se estuviera ejecutando como se indicó en su diseño (especialmente en lo relacionado con el responsable de la ejecución de control).
- La solidez del conjunto de los controles de cuatro (4) riesgos (2 de corrupción y 2 de gestión) determinada por los responsables del proceso fue “Moderado”; no obstante, en el recálculo realizado por la Oficina de Control Interno dicha solidez fue calificada como “Débil”, por lo tanto, en la valoración residual de cada riesgo no se debió haber disminuido ningún cuadrante de probabilidad o impacto asociado a esos riesgos, así:

MAPA DE RIESGOS		RECÁLCULO OCI		
ZONA DE RIESGO INHERENTE	ZONA DE RIESGO RESIDUAL	ZONA DE RIESGO INHERENTE	SOLIDEZ DEL CONJUNTO DE CONTROLES (Disminuyen)	ZONA DE RIESGO RESIDUAL REAL
Tipo de riesgo: <b>DE CORRUPCIÓN</b>				
<b>RIESGO: Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio para favorecer bien sea a nombre propio o de terceros durante el proceso de estructuración de proyectos</b>				
<b>Extremo (15)</b> (Posible (3) - Catastrófico (5))	<b>Extremo (10)</b> (Improbable (2) – Catastrófico (5))	<b>Extremo (15)</b> (Posible (3) - Catastrófico (5))	<b>DÉBIL</b> (No Disminuye)	<b>Extremo (15)</b> (Posible (3) - Catastrófico (5))
<b>RIESGO: Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR</b>				
<b>Extremo (16)</b> (Probable (4) - Mayor (4))	<b>Alto (8)</b> (Improbable (2) - Mayor (4))	<b>Extremo (16)</b> (Probable (4) - Mayor (4))	<b>DÉBIL</b> (No Disminuye)	<b>Extremo (16)</b> (Probable (4) - Mayor (4))
Tipo de riesgo: <b>DE GESTIÓN</b>				
<b>RIESGO: Duplicidad de recurso al mismo beneficiario</b>				

MAPA DE RIESGOS		RECÁLCULO OCI		
ZONA DE RIESGO INHERENTE	ZONA DE RIESGO RESIDUAL	ZONA DE RIESGO INHERENTE	SOLIDEZ DEL CONJUNTO DE CONTROLES (Disminuyen)	ZONA DE RIESGO RESIDUAL REAL
<b>Alto (12)</b> (Probable (4) - Moderado (3))	<b>Moderado (6)</b> (Posible (3) - Menor (2))	<b>Alto (12)</b> (Probable (4) - Moderado (3))	<b>DÉBIL</b> (No Disminuye)	<b>Alto (12)</b> (Probable (4) - Moderado (3))
<b>RIESGO: Atención a grandes productores</b>				
<b>Alto (12)</b> (Probable (4) - Moderado (3))	<b>Moderado (6)</b> (Posible (3) - Menor (2))	<b>Alto (12)</b> (Probable (4) - Moderado (3))	<b>DÉBIL</b> (No Disminuye)	<b>Alto (12)</b> (Probable (4) - Moderado (3))

- El riesgo "Deficiencia en la estructuración de proyectos" tenía una calificación inherente de Alto (9), puesto que su Probabilidad fue determinada en Posible (3) y el Impacto en Moderado (3); teniendo en cuenta que la solidez del conjunto de sus controles fue calificada en "MODERADO" debió haberse realizado el desplazamiento de un cuadrante en la Probabilidad ubicándose en Improbable (2) y uno en el impacto ubicándose en Menor (2), quedando su valoración residual en Bajo (4); no obstante, los responsables del proceso determinaron su valoración residual en Bajo (1), debido a que realizaron el desplazamiento de dos (2) cuadrantes en Probabilidad calculándola en Rara Vez (1) y dos (2) en impacto determinándolo en Insignificante (1).

**Una situación similar se observó en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-016, hallazgo N° 5, literal c)

Estas situaciones contravienen lo dispuesto en la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) versión 2, en los numerales:

- 13. "Valoración del riesgo residual. (...). Para tener en cuenta en la identificación de controles: (...). ▪ La actividad de control debe por sí sola mitigar o tratar la causa del riesgo y ejecutarse como parte del día a día de las operaciones."
- 13.1. "(...). El adecuado diseño de los controles debe tener en cuenta: (...). ▪ Determinar la periodicidad de ejecución en forma consistente y oportuna. ▪ Indicarse

*el propósito del control. ▪ Indicar qué pasa con las observaciones o desviaciones resultantes de la ejecución del control. (...). ▪ Evidenciar la ejecución del control de acuerdo con los parámetros establecidos anteriormente.*

- 13.2. *“Riesgo Residual. Una vez realizada la evaluación de los controles, se determina el número de cuadrantes a disminuir en la matriz de riesgo, de la siguiente manera:”,* indicando desplazamientos para controles cuya solidez en conjunto sea "MODERADO" de hasta un cuadrante en probabilidad y uno en impacto, y no contempla desplazamientos para controles cuya solidez en conjunto sea débil, en atención al el numeral 3.2.3 *“Nivel de riesgo (riesgo residual)”* de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas - Versión 4, que indica: *“Si la solidez del conjunto de los controles es débil, este no disminuirá ningún cuadrante de impacto o probabilidad asociado al riesgo.”*

**c. Inconsistencias en el seguimiento a los riesgos y a las Acciones para Abordar los Riesgos - AAR.**

- De los riesgos: Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR, Duplicidad de recurso al mismo beneficiario, Atención a grandes productores y Deficiencia en la estructuración de proyectos, que fueron registrados en el mapa de riesgos publicado en ISOLUCIÓN en agosto de 2019, no se obtuvo las evidencias de seguimiento correspondientes al tercer y cuarto trimestre de 2019, lo cual incumple lo señalado en el numeral 14 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002), que al respecto indica: *“Los líderes de proceso o primera línea de defensa reportan trimestralmente a la Oficina de Planeación (segunda línea de defensa) el estado de avance del tratamiento del riesgo en la operación a través del formato Seguimiento Mapa de Riesgos por Proceso también de manera trimestral. (...)”*
- Las siete (7) AAR asociadas a los riesgos de corrupción identificados en el mapa de riesgos de la vigencia 2020, no se encontraban registradas en ISOLUCIÓN al

31 de marzo de 2020, contraviniendo lo establecido en el numeral 13.3 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002), que al respecto indica que dependiendo de la zona de riesgo residual, la primera línea de defensa establece acciones de control preventivas y/o detectivas *"las cuales se documentan como acciones para abordar riesgos en el aplicativo ISOLUCION"*.

Adicionalmente, de siete (7) AAR asociadas a riesgos de gestión, cuya fecha de cumplimiento era inferior a 31 de marzo de 2020, la Oficina de Control Interno observó que tres (3) fueron realizadas extemporáneamente y de las otras cuatro (4) no se obtuvo evidencia de su ejecución.

**Una situación similar se observó en la auditoría anterior.** (Informe OCI-2018-016, hallazgo N° 5, literal b)

**Posible(s) Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s):**

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento de los lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) y en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas - Versión 4.</li> <li>▪ Deficiente acompañamiento y asesoría a los responsables del proceso, en materia de gestión de riesgos y manejo de las herramientas implementadas por la Oficina de Planeación para tal fin.</li> </ul>	<p>Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incumplimiento de las metas, productos e indicadores del proceso establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad, debido a la ineficacia e ineficiencia operativa de los controles asociados a los riesgos.</li> <li>▪ Tratamiento inadecuado de los riesgos de gestión y corrupción a causa de una errada valoración de éstos, y, por tanto, exposición a su materialización.</li> </ul>

**Recomendación(es):** De acuerdo con lo contemplado en el numeral 6 de la de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad (DE-SIG-002), corresponde a la *"Primera Línea de Defensa – Gerentes Públicos y Líderes de Procesos"* la *"(...) Revisión como parte de sus procedimientos de supervisión, del adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos para la mitigación de los riesgos."* Y a la *"Segunda Línea de*



*Defensa – Oficina de Planeación” el “Revisar el adecuado diseño de los controles para la mitigación de los riesgos que se han establecido por parte de la primera línea de defensa y realizar las recomendaciones y seguimiento para el fortalecimiento de estos.”*

En este sentido, los responsables del proceso “Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” deben coordinar mesas de trabajo con la Oficina de Planeación, con el fin de revisar cada una de las situaciones reveladas en el presente hallazgo y proceder a realizar los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios y pertinentes para dar cumplimiento a los lineamientos normativos contenidos, tanto en la “Política de Administración del Riesgo” de la Entidad (DE-SIG-002), como en la “Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas” - Versión 4, dejando constancia en acta de cada uno de los aspectos trabajados en dichas reuniones. En caso de ser necesario, revisar la posibilidad de elevar solicitud de acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, como entidad que tiene la función de *“Asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre (...) el funcionamiento de la administración pública”*.

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

- Si el resultado obtenido de la calificación del diseño de los controles o su promedio es menor al 96%, se deben establecer planes de acción para fortalecer los controles, de tal manera que, se cuente con controles bien diseñados (Numeral 13.1 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002).
- Para que los controles permitan la disminución de cuadrantes en probabilidad y/o impacto, éstos deben contar con la evidencia de su ejecución, de lo contrario, no serán útiles para mitigar el riesgo, por cuanto esta evidencia facilita evaluar si el control fue ejecutado de acuerdo con los parámetros establecidos y descritos en su diseño.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

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

- Desconocimiento del marco normativo, lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo para la identificación de riesgos
- Deficiencias en el diseño de los controles.
- Ausencia de seguimiento a las acciones para abordar riesgos establecidas en el mapa de riesgos.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Mesas de trabajo con la Oficina de Planeación, con el fin de revisar cada una de las situaciones reveladas en el presente hallazgo y proceder a realizar los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios y pertinentes para dar cumplimiento a los lineamientos normativos.	Dos (2) reuniones con la Oficina de Planeación para realizar los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios al Mapa de Riesgos	Correctiva	Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva	22-abr-2020	30-sep-2020
Socialización de Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002)	Dos (2) reuniones de socialización a las Direcciones Técnicas y UTT de la VIP	Preventiva	Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva	15-may-2020	28-ago-2020
Realizar los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios al Mapa de Riesgos	Mapa de riesgos de corrupción con ajustes	Correctiva	Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva	22-abr-2020	15-may-2020
	Mapa de riesgos de gestión con ajustes	Correctiva		22-abr-2020	30-sep-2020
Socializar los controles establecidos en el Mapa de Riesgos	Reuniones de socialización a UTT y Direcciones Técnicas de la VIP	Correctiva	Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva	15-may-2020	3-jul-2020
Definir los plazos y responsables para reporte de los controles establecido en el Mapa de Riesgos	Asignación de responsables de los controles y su seguimiento, mediante memorando.	Preventiva	Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva	22-abr-2020	19-jun-2020
	Seguimiento al Mapa de Riesgos	Preventiva		22-abr-2020	15-dic-2020

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

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

La Oficina de Control Interno no tiene observaciones frente al plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

**RESUMEN DE HALLAZGOS:**

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Deficiencias en la estructuración y formulación de los PIDAR	No	Abierto
2	Deficiencias en los reportes y evidencias de cumplimiento del Plan de Acción y su ejecución presupuestal	No	Abierto
3	Incumplimiento en la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD)	No	Abierto
4	Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad.	No	Abierto

**Notas:**

- La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.
- La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por la Dirección de Acceso a Activos Productivos de la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado), a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.

- Es necesario precisar que, las “Recomendaciones” propuestas en ningún caso son de obligatoria ejecución por parte de la Entidad, más se incentiva su consideración para los planes de mejoramiento a que haya lugar.
- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

--

Bogotá D.C., 11 de mayo de 2020.

## **HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA**

Jefe Oficina de Control Interno

**Elaboró:** *Ariana Isabel Gómez Orozco, Gestor T1.*

**Revisó:** *Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor T1.*