

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

**N° INFORME:** OCI-2020-019

**DENOMINACIÓN DEL TRABAJO:** Auditoría Interna a la Unidad Técnica Territorial N° 13 con sede en Bogotá D.C.

**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.
- Eduardo Carlos Gutiérrez Noguera, Vicepresidente de Integración Productiva.

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

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

Yeny Diarira Herreño Ariza, Contratista.

Iván Arturo Márquez Rincón, 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 (...)”*

César David Rodríguez Martínez, Contratista.

Johana Patricia Reyes Acosta, Contratista.

Bryan Javier Duarte Villamil, Contratista.

**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 asociados a las actividades ejecutadas en la Unidad Técnica Territorial N° 13 (en adelante, UTT N° 13).

**ALCANCE:** El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos propios de las actividades que ejecuta la UTT N° 13, relacionados con:

- Estructuración y Formulación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR. **(EFP)**
- Implementación de Proyectos Integrales. **(IMP)**
- Procedimiento para la ejecución de proyectos productivos entregados por el INCODER en liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural. **(PR Proyectos INCODER)**
- Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. **(SPE)**
- Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras. **(ADT)**
- Gestión Contractual. **(GCO)**
- Participación y Atención al Ciudadano. **(PAC)**

Aunque el proceso de “Gestión Contractual” fue contemplado en la etapa de planeación de la auditoría, éste no fue considerado en la ejecución de la misma, debido a que en las pruebas de recorrido se identificó que la supervisión, o apoyo a la misma, de los contratos relacionados con Proyectos de Adecuación de Tierras en el departamento de Cundinamarca, no había sido designada a funcionarios de la UTT N° 13; en

consecuencia, los riesgos identificados y asociados a este proceso no fueron cubiertos en la ejecución de la auditoría.

**Período Auditado:** Enero de 2019 a Abril 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 o materialidad, deban ser revelados.

## LIMITACIONES EN EL ALCANCE

Debido a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 593 y 749 de 2020 “*en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia el Coronavirus COVID-19*”, en donde se ordenó el “*aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas*” a partir del 27 de abril de 2020 y hasta el 1 de julio de 2020 (período de ejecución de la auditoría), se presentó limitación para realizar las pruebas de eficacia operativa a controles relacionados con los siguientes procesos, debido al impedimento para realizar las visitas de campo requeridas a la UTT N° 13 y a los PIDAR y Distritos de Adecuación de Tierras ubicados en su zona de influencia, es decir, en los departamentos de Cundinamarca, Guainía, Vaupés, Guaviare y Amazonas:

- **Implementación de Proyectos Integrales (IMP).** No fue posible conceptuar sobre lo adecuado de las entregas, su integridad y existencia, calidades y condiciones físicas de los bienes y servicios entregados a los beneficiarios de los PIDAR, así como su empleo para propósitos de los Proyectos, debido a la imposibilidad de inspeccionar in situ la ejecución de los PIDAR seleccionados en la muestra.

Adicionalmente, para el PIDAR cofinanciado mediante la Resolución 1540 de 2017, la UTT no entregó la evidencia que permitiera conceptuar sobre la inversión de excedentes de liquidez, entrega y recibo a satisfacción de los bienes y/o servicios, conceptos técnicos y solicitudes de modificación y/o ajustes al PIDAR, por lo que no fue posible efectuar las respectivas pruebas de auditoría.

- **Prestación y Apoyo del Servicio Público de Adecuación de Tierras (ADT).** No fue posible conceptuar sobre la adecuada Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) seleccionados en la muestra.

Además, la evaluación de las fases de pre-inversión y de inversión en Proyectos de DAT no fueron objeto de revisión en la auditoría, debido a que la Oficina de Control Interno no cuenta con recurso humano calificado en el área de Ingeniería Civil o de disciplinas afines de Ingeniería asociadas a obras de infraestructura, así como el contenido de los informes derivados solicitados en manual UPRA.

## **PROCESOS Y ACTIVIDADES NO CUBIERTAS EN LA AUDITORÍA**

De acuerdo con las indagaciones efectuadas a la Directora de la UTT N° 13, mediante el cuestionario control interno, y aunado a las averiguaciones y análisis realizados por esta Oficina de Control Interno, los siguientes procesos no fueron cubiertos en la auditoría, dado que no se habían dado los eventos o circunstancias en la UTT para su aplicación, o porque no se encontraban dentro de las funciones y responsabilidades directas o con participación importante de la UTT:

- Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. **(PID)**
- Gestión Administrativa. **(GAD)**
- Administración del Sistema Integrado de Gestión. **(SIG)**
- Gestión de Tecnologías de la Información. **(GTI).**

También, debido a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 593 y 749 de 2020 antes mencionadas, no fue posible la inspección física de expedientes, carpetas y cajas, atendiendo a las Tablas de Retención Documental y Formulario Único de Inventario Documental - FUID, así como de los espacios dispuestos para el almacenamiento de los mismos y sus características, en virtud de lo establecido en el proceso de **Gestión Documental (DOC).**

**DECLARACIÓN:** Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de diferentes 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 habría llegado en caso de haber examinado todos los elementos que componen la población.

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

- Ley 41 de 1993 "*(...) se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*"
- Decreto 2364 de 2015 "*(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)*"
- Decreto 1071 de 2015 "*(...) Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*"
- Ley 1755 de 2015 "*(...) Derecho Fundamental de Petición (...)*"
- Ley 1876 de 2017 "*(...) se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA*"
- Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA en el año 2015 y actualizado en el 2018.
- 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.
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: Caracterizaciones de los procesos, Procedimientos, Manuales, Guías, Política de Administración de Riesgos, Mapas de Riesgos de los procesos y demás normatividad aplicable.

- Circulares y Resoluciones emitidas por la Agencia de Desarrollo Rural.

**RESUMEN EJECUTIVO:** Como resultado de la evaluación practicada, se identificaron oportunidades de mejoramiento relacionadas con el siguiente procedimiento y procesos:

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

1. Omisiones en el seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, toda vez que, se observaron diferencias en las cantidades de Proyectos asignados a la UTT reportadas por el área de Gestión Documental y la Vicepresidencia de Integración Productiva, incumplimiento de las funciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los Proyectos Productivos y falta de actualización de la información de éstos en los aplicativos IPDR y PDRET.
2. Rezagos en la gestión y aplicación de los lineamientos en la ejecución y/o cierre de los Proyectos Productivos subrogados por el INCODER, debido a la deficiente conformación y falta de capacitación del equipo técnico, inexistencia de informes de diagnóstico documental de los Proyectos al recibo de los expedientes, así como del estado actual o gestión realizada por la UTT en dichos Proyectos, entre otras actividades particulares asociadas a la elaboración de informes financieros, la socialización a los beneficiarios de los nuevos términos de implementación, conformación de Comités de Compras, seguimiento a la inversión y control de saldos de cuentas bancarias.

**Proceso: Implementación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR (IMP)**

3. Incumplimiento en la oportunidad de la notificación de actos administrativos de cofinanciación y en los requisitos de socialización de los PIDAR, relacionados con: Plan de Inversión del PIDAR sin firma del Representante Legal de la Asociación y

omisión de socialización de dicho plan en la primera sesión del Comité Técnico de Gestión; y en cuanto a la realización de reunión de socialización del PIDAR: incumplimiento de asistencia mínima de los beneficiarios, ausencia de actores en esta instancia y/o participación sin autorización o delegación y falta de involucramiento de Alcaldías, Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) y Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR).

4. Participación en los PIDAR, de formas asociativas no facultadas ni autorizadas por el acto administrativo de cofinanciación (Resoluciones 1540 de 2017 y 0577 de 2018), en los cuales, participaron co-ejecutores de formas organizativas que no fueron aprobados por el Comité Técnico de Gestión y desconociéndose los términos de los actos administrativos de cofinanciación relativos al compromiso y corresponsabilidad de las Asociaciones a las que se les aprobó el Proyecto.
5. Deficiencias en el seguimiento a la ejecución de los PIDAR y en la documentación que respalda dicha actividad, en razón a: inexistencia cronograma de actividades de capacitación y de participación de la UTT en visitas de seguimiento, inadecuada planeación de las actividades del PIDAR que afectó el cumplimiento del cronograma, deficiencias en la custodia y conservación de los soportes de visitas e informes de seguimiento, falta de registro de cobertura de beneficiarios en los formatos de visita de seguimiento, incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento e imprecisiones y falta de contenido en los mismos.
6. Inobservancia de los lineamientos procedimentales en las actividades de entrega de bienes, insumos y/o servicios, que obedecieron a: inasistencia de actores requeridos, imprecisiones en el contenido de las actas, falta de definición de fechas y lugares de entrega, omisión de socialización a los beneficiarios de la relación de bienes, insumos y/o servicios a entregar y falta de individualización de las entregas.
7. Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en los PIDAR, toda vez que, en sesión de Comité de Técnico Gestión se trataron temas de ajustes al plan de inversión del PIDAR sin observarse el cumplimiento de los

requisitos procedimentales para soportar dicho evento hasta su comunicación formal a la Vicepresidencia de Integración Productiva.

8. Inconsistencias en la conformación y gestión de los Comités Técnicos de Gestión (CTG), tales como: participación en sesiones de CTG del Representante Legal suplente de la Asociación sin autorización formal del Representante Legal principal, conformación sin el rol de Secretario Técnico, actas sin suscribir por integrantes del CTG, falta de acreditación como beneficiario del PIDAR del Representante Legal del grupo asociativo y entrega de insumos agropecuarios sin evidencia de la selección y aprobación del proveedor por parte del CTG.

#### **Proceso: Prestación y Apoyo del Servicio Público de Adecuación de Tierras. (ADT)**

9. Inexistencia de contrato de Administración, Operación y Conservación (AOC) de Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) de pequeña escala propiedad del Estado, entregados a Asociaciones de Usuarios y/u operadores, y falta de asesoría y seguimiento por parte de la UTT N° 13 a las actividades ejecutadas por tales asociaciones u operadores en los treinta y nueve (39) Distritos de Adecuación de Tierras de su jurisdicción.
10. Falta de acompañamiento de la ADR a la Asociación de Usuarios ASOLAFON, que administra el DAT de pequeña escala de Lázaro Fonte, en el trámite de renovación del permiso de concesión de aguas, dando lugar a la explotación no permitida del recurso hídrico desde el vencimiento del permiso respectivo en julio de 2018.

#### **Proceso: Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR (EFP)**

11. Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, jurídicos y/o habilitantes de los PIDAR, relacionadas con la falta de: trámite de permisos de vertimientos, certificación de la Corporación Autónoma Regional competente sobre la inexistencia de impedimentos o restricciones ambientales en el área geográfica donde se ubicaban los predios en los cuales se efectuarían las

actividades agrícolas del PIDAR, requisitos de los diseños arquitectónicos elaborados, formalización del compromiso de la contrapartida a través de un CDP, sustento técnico de la mano de obra a emplear, e imprecisiones en datos financieros del MTF y validaciones jurídicas de la población beneficiaria.

12. Omisión en la ejecución de controles de verificación de requisitos durante la fase de estructuración de los PIDAR, derivados en la falta de evaluación de los requisitos mínimos habilitantes (técnicos, jurídicos, ambientales, financieros y de los beneficiarios) de la propuesta o iniciativa del Proyecto, y emisión del concepto acerca del cumplimiento de tales requisitos, como también, en la inexistencia y falta de suscripción de la “Certificación y radicación del Proyecto” (formato F-EFP-011) por parte de la Directora de la UTT, la cual debe remitirse a la Vicepresidencia de Proyectos para dar inicio a la fase de evaluación del PIDAR para su cofinanciación.
13. Iniciativas sin registrar en el aplicativo Banco de Proyectos y errores u omisiones en el cargue de la información en el módulo de “Proyectos”, debido a que los datos registrados en la sección “Inscripción de la Iniciativa”, correspondiente a los campos: nombre del representante legal de la forma organizativa, número de identificación del representante legal y datos de contacto de la forma organizativa, no eran congruentes con la información registrada en los oficios radicados en la ADR por los proponentes de los PIDAR. Así mismo, en la sección “Marco Lógico” se omitió el cargue, en diferentes secciones del formulario, de los archivos correspondientes y/o no se diligenció información requerida en una o más casillas.

### **Proceso: Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPE)**

14. Deficiencias en la evaluación de requisitos para la habilitación de Entidades Prestadoras de Servicios Agropecuarios (EPSEAS), respecto a: acreditación de la capacidad financiera y validación de la solicitud por parte de la UTT para efectos de la evaluación; además, falta de obtención del certificado o paz y salvo de pago

impuestos, parafiscales y de aportes al Sistema General de Seguridad Social (SGSS) de la entidad solicitante.

### Proceso: Participación y Atención al Ciudadano (PAC)

15. Incumplimiento de los términos establecidos para la respuesta de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) y falta de trazabilidad de respuesta dada al peticionario relacionada con apoyo en el trámite de oferta de servicios profesionales.

### RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA

#### *Incluidos en los Mapas de Riesgos de Gestión de los procesos*

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORÍA |
|--|--------------------------|
| Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR. <b>(EFP)</b>  | SI                       |
| Duplicidad de recurso al mismo beneficiario. <b>(EFP)</b>  | SI                       |
| Vinculación de beneficiarios sin el lleno de requisitos procedimentales y/o atención a grandes productores. <b>(EFP)</b>   | SI                       |
| Deficiencia en la estructuración de proyectos. <b>(EFP)</b>  | SI                       |
| Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la resolución de adjudicación del proyecto. <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto. <b>(IMP)</b>   | SI                       |
| Proyectos en implementación con documentación soporte falsa. <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos administrados directamente por la ADR. <b>(ADT)</b> | NO                       |
| Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. <b>(ADT)</b>  | NO                       |

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORÍA |
|--|--------------------------|
| Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. <b>(ADT)</b>   | NO                       |
| Inobservancia por parte de los servidores públicos y contratistas de las alertas remitidas por Participación y Atención al Ciudadano para el seguimiento en el cumplimiento de los términos legales para atender las PQRSD de la ADR. <b>(PAC)</b> | SI                       |
| Proporcionar probablemente información errónea o desactualizada a los ciudadanos. <b>(PAC)</b>   | SI                       |

***Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción de los procesos***

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORÍA |
|--|--------------------------|
| 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>(EFP)</b>  | SI                       |
| Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados. <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Posibilidad de realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero. <b>(SPE)</b>   | SI                       |
| Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero. <b>(ADT)</b>  | NO                       |
| Posibilidad de no tramitar una queja o denuncia atendida por parte de un servidor público del Punto de Atención al Ciudadano en la sede central o UTT's, favoreciendo al funcionario o contratista objeto de la misma, para beneficio personal o de un tercero. <b>(PAC)</b> | SI                       |

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

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORÍA |
|--|--------------------------|
| Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles. <b>(EFP)</b>  | SI                       |
| Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo. <b>(EFP)</b> | SI                       |
| Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes. <b>(EFP)</b>  | SI                       |

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORIA |
|--|--------------------------|
| Rezagos entre la ejecución del proyecto y su nivel de avance según la herramienta Banco de Proyectos, en la fase de Estructuración. <b>(EFP)</b>   | 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. <b>(EFP)</b>                        | SI                       |
| Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. <b>(IMP)</b>   | SI                       |
| Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. <b>(IMP)</b>   | SI                       |
| Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTL y los aspectos mínimos procedimentales. <b>(IMP)</b> | SI                       |
| Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello. <b>(IMP)</b>   | SI                       |
| Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas). <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Inversión de excedentes sin aprobación y autorización del Comité Técnico de Gestión Local. <b>(IMP)</b>  | NO                       |
| Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones). <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Selección de proveedores no idóneos para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR. <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Incongruencia entre la operación del Encargo Fiduciario y la rendición de cuentas (pagos, comisiones etc.). <b>(IMP)</b>   | NO                       |
| Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local - CTGL, sin presencia del quorum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. <b>(IMP)</b>               | SI                       |
| Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR. <b>(IMP)</b>  | SI                       |
| Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. <b>(SPE)</b>  | SI                       |

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORIA |
|--|--------------------------|
| Restringir la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que cumplan con los requerimientos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. <b>(SPE)</b>   | SI                       |
| Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. <b>(SPE)</b>  | NO                       |
| Otorgar continuidad de habilitación a EPSEAS que no cumplan con los requerimientos internos y de ley. <b>(SPE)</b>   | NO                       |
| Emprender o acometer obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras), y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos y demás requisitos ambientales exigidos normativamente. <b>(ADT)</b> | SI                       |
| Incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR. <b>(ADT)</b>   | SI                       |
| Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos. <b>(ADT)</b>   | SI                       |
| Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información. <b>(ADT)</b>   | SI                       |
| Cálculo inadecuado del valor de la recuperación de la inversión y de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras. <b>(ADT)</b>   | NO                       |
| Cálculo inadecuado del valor de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras. <b>(ADT)</b>  | NO                       |
| Inoportunidad en la atención de PQRSD radicadas por los ciudadanos. <b>(PAC)</b>   | SI                       |
| Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los proyectos subrogados por el INCODER. <b>(Proyectos INCODER)</b>  | SI                       |
| Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución). <b>(Proyectos INCODER)</b>   | SI                       |
| Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER. <b>(Proyectos INCODER)</b>   | SI                       |

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORIA |
|--|--------------------------|
| Toma de decisiones relevantes para la ejecución del Proyecto en Plan/Comités de Compras, sin presencia del quorum requerido, con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. <b>(Proyectos INCODER)</b> | SI                       |
| Compras y/o desembolsos de insumos, semillas, plántulas, semovientes y demás recursos sin las cotizaciones debidas o con precios artificiales. <b>(Proyectos INCODER)</b>  | SI                       |
| Desembolsos en efectivo para el pago de mano de obra, de transporte o de adquisiciones menores sin la autorización expresa y/o el acompañamiento de la ADR. <b>(Proyectos INCODER)</b>                                       | SI                       |
| Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión. <b>(Proyectos INCODER)</b>   | SI                       |
| Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado. <b>(Proyectos INCODER)</b>  | SI                       |
| Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER. <b>(Proyectos INCODER)</b>   | SI                       |

**FORTALEZAS:** En la verificación de la eficacia operativa de los controles internos de los procesos misionales y estratégicos que se ejecutan en la Unidad Técnica Territorial N° 13, con base en la muestra seleccionada y analizada, la Oficina de Control Interno identificó que los siguientes controles estaban siendo ejecutados conforme a los lineamientos procedimentales o normativos establecidos:

- En el análisis de la documentación aportada para verificar el cumplimiento de requisitos habilitantes en la etapa de estructuración de los PIDAR, no se identificó la materialización de riesgos de corrupción, al ser ésta fidedigna y no encontrarse alterada o con omisiones.
- La aprobación de las líneas de cofinanciación estuvo alineada con los requisitos técnicos, ambientales, financieros y jurídicos del PIDAR con Resolución 459 de 2019.
- La aprobación de las partidas de gastos de los Proyectos seleccionados para evaluación respondió a aquellas autorizadas procedimentalmente; por tanto, no se identificaron partidas no elegibles que hayan sido cofinanciadas.

- El Plan Operativo de Inversión - POI de los PIDAR evaluados fue consistente con el Modelo Técnico Financiero - MTF respectivo.
- No se restringió la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEAS.

## **HALLAZGOS:**

**NOTA:** La información detallada de las situaciones que se describen a continuación, se suministró al personal perteneciente a la unidad auditada en cada reporte de hallazgo (formato F-EVI-013) que fue suscrito por la UTT y la Oficina de Control Interno; además, dicho detalle se encuentra registrado en los papeles de trabajo elaborados por el auditor que practicó las pruebas, los cuales son custodiados por la Oficina de Control Interno; no obstante, estos documentos se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de los mismos al Jefe de la Oficina de Control Interno.

### **HALLAZGO N° 1. Omisiones en el seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural.**

**Descripción:** Por medio del Decreto Ley 2365 del 7 de diciembre de 2015 el Gobierno Nacional decretó la supresión y liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, y a su vez, con el Decreto Ley 2364 del 7 de diciembre de 2015 fue creada la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, estableciendo en su artículo 37 que, a partir de su entrada en vigencia **“todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural.”** (negrita y subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, con el objetivo de continuar el proceso de implementación y posterior cierre financiero y/o administrativo de los Proyectos Productivos cofinanciados por el INCODER y subrogados a la ADR, la Agencia elaboró el “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural-ADR”, en cuyo numeral 6.1.1 estipuló la conformación y capacitación de un equipo técnico que estaría *“encargado de implementar los procesos*

de ejecución y cierre de los proyectos productivos”, y que haría parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva, teniendo en cuenta la función asignada mediante la Resolución N° 378 emitida por la ADR el 16 de noviembre de 2016. Así mismo, en el numeral 3.3. del mencionado procedimiento se incluyó una tabla en la que se relacionó 1.420 proyectos que habían sido entregados por el INCODER a la ADR a octubre de 2016, de los cuales, 153 (10,8%) correspondían a los Departamentos de Amazonas, Cundinamarca, Guainía, Guaviare y Vaupés (que hacen parte de la UTT N° 13), con la siguiente clasificación:

| DEPARTAMENTO | TIPO DE PROYECTO PRODUCTIVO |                   |                    | TOTAL      |
|--------------|-----------------------------|-------------------|--------------------|------------|
|              | PAREL-ACUI <sup>1</sup>     | IPDR <sup>2</sup> | PDRET <sup>3</sup> |            |
| Amazonas     | 23                          | 8                 | 5                  | 36         |
| Cundinamarca | 2                           | 38                | 16                 | 56         |
| Guainía      | 0                           | 12                | 7                  | 19         |
| Guaviare     | 3                           | 9                 | 3                  | 15         |
| Vaupés       | 17                          | 5                 | 5                  | 27         |
| <b>TOTAL</b> | <b>45</b>                   | <b>72</b>         | <b>36</b>          | <b>153</b> |

<sup>1</sup> **PAREL-ACUI:** *Proyectos de Pesca Artesanal y Acuicultura de Recursos Limitados*

<sup>2</sup> **IPDR:** *Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural*

<sup>3</sup> **PDRET:** *Proyectos Productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial*

Además, mediante la Circular 129 del 28 de octubre de 2019, la ADR emitió “Lineamientos dentro del marco de la Resolución N° 378 de 2016”, en los que incluyó que: “*Los Directores de Unidad Técnica Territorial, quien haga sus veces, o en su defecto, a los funcionarios de las territoriales asignados por el Vicepresidente de Integración Productiva, les corresponde las funciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos financiados y cofinanciados por el extinto INCODER, teniendo en cuenta la jurisdicción en donde se ejecuta cada proyecto productivo, de conformidad con su ubicación geográfica, (...).*”

Adicionalmente, el 4 de mayo de 2020 la Vicepresidencia de Integración Productiva emitió la Circular 045, a través de la cual, requirió a los “Directores de las Unidades Técnicas

Territoriales y/o funcionarios territoriales asignados” que: “*Con base en lo establecido en la Circular N° 129 del 28 de octubre de 2019, como responsables de las funciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos cofinanciados por el INCODER y con el fin de contar con una herramienta eficaz, se requiere a cada uno de ustedes se actualice la información de la documentación que debe ingresarse a los aplicativos IPDR y PDRET. De otro lado se solicita, a la mayor brevedad, que en los eventos en que no se haya realizado el cambio de firmas en las cuentas controladas, se realice el trámite ante el banco correspondiente.*”

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la Oficina de Control Interno indagó con el área de Gestión Documental y la UTT N° 13 el estado de los expedientes de los proyectos y el avance en la ejecución de dichos proyectos, encontrando las siguientes situaciones:

- a. Al corroborar la existencia de los expedientes y exactitud de la cantidad de proyectos precitada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes diferencias, de acuerdo con la relación de expedientes físicos conformados de los Proyectos asignados a la UTT N° 13, suministrada por el área de Gestión Documental:

| DEPARTAMENTO                   | TIPO DE PROYECTO PRODUCTIVO |           |           | TOTAL<br>(Según GDOC) | TOTAL<br>(Según Procedimiento) | DIFERENCIAS |           |
|--------------------------------|-----------------------------|-----------|-----------|-----------------------|--------------------------------|-------------|-----------|
|                                | PAREL-ACUI                  | IPDR      | PDRET     |                       |                                |             |           |
| Amazonas                       | 23                          | 9         | 5         | 37                    | 36                             | 1           |           |
| Cundinamarca                   | 1                           | 37        | 29        | 67                    | 56                             | 11          |           |
| Guainía                        | 0                           | 12        | 7         | 19                    | 19                             | 0           |           |
| Guaviare                       | 3                           | 9         | 3         | 15                    | 15                             | 0           |           |
| Vaupés                         | 15                          | 5         | 5         | 25                    | 27                             | -2          |           |
| <b>TOTAL PROYECTOS INCODER</b> | <b>GDOC</b>                 | <b>42</b> | <b>72</b> | <b>49</b>             | <b>163</b>                     | <b>153</b>  | <b>10</b> |
|                                | <b>Procedimiento</b>        | 45        | 72        | 36                    |                                |             |           |
| <b>DIFERENCIAS</b>             |                             | <b>-3</b> | <b>0</b>  | <b>13</b>             | <b>10</b>                      |             |           |

- b. Respecto a la ejecución y estado actual de los proyectos, el personal de la UTT mediante correo electrónico del 6 de mayo de 2020 manifestó: “*Mediante Circular N° 129 del 28 de octubre del 2019 **nos fue informado sobre los 3 proyectos correspondientes a los municipios de Fómegue, Ubaque y Venecia en el departamento de Cundinamarca. No tenemos conocimiento sobre otros posibles proyectos que se puedan encontrar a cargo de la UTT 13. (...)**”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Es decir, aún cuando bajo la responsabilidad de la UTT 13 debían encontrarse 163 proyectos productivos en seguimiento de su ejecución o en proceso de cierre administrativo y/o financiero, la UTT dio cuenta de tres (3) de ellos (1,8%), aunque con debilidades en su conocimiento, toda vez que, en el mismo correo electrónico la UTT informó que, de estos tres (3) proyectos desconocía el objeto y monto cofinanciado, y del proyecto de Venecia desconocía su estado, es decir, si estaba en ejecución, inactivo o liquidado.

- c. En cuanto a gestiones adelantadas por la UTT para la verificación de la documentación y el estado actual de los tres (3) proyectos mencionados, el 6 de mayo de 2020 la UTT informó:
- Proyecto PDR-CUND-VEN-14 (Municipio Venecia): “*La cuenta en la cual se encuentran los recursos que no fueron ejecutados en este proyecto fue objeto de embargo. Por lo tanto, y con la finalidad de remitir información al área jurídica de la ADR para que iniciaran las gestiones correspondientes para el desembargo de los recursos, la señora (...), representante legal en su momento de la organización y titular de la cuenta, solicitó información al Juzgado sobre el estado actual del proceso. **A la fecha no se ha dado respuesta por parte del juzgado y, debido a las medidas adoptadas por el COVID-19, es de esperarse que el despacho judicial tarde más de lo normal.**”*
  - Proyecto PDR-CUND-FOM-01 (Municipio Fómegue): “*El 4 de marzo la contratista se dirigió a Fómegue a efectos de reunirse con el Gerente del Banco Agrario para*

*gestionar lo correspondiente al cierre de la cuenta bancaria y apertura de una nueva cuenta con las firmas actuales y para el manejo de los recursos que no fueron ejecutados. Así mismo, se reunió con el señor (...), actual titular de la cuenta bancaria.”*

- Proyecto PDR-CUND-FOM-01 (Municipio Fômeque) y Proyecto PDR-CUND-UBQ-02 (Municipio Ubaque): **“Atendiendo a que *no se tiene certeza sobre el estado real de ejecución del proyecto*, se decidió que lo primero a realizar debe ser revisar los expedientes físicos y la información de las plataformas para no cometer errores durante la ejecución de los recursos de las cuentas. Sin embargo, **cuando se iba a iniciar con esa revisión, se adoptaron las medidas de aislamiento y cuarentena** que impidieron poder hacer revisión física de los expedientes. **En cuanto a la información de las plataformas, aunque crearon usuario a nombre de la contratista designada para llevar a cabo esta actividad, el link nunca funcionó. Se ha requerido apoyo técnico, pero no fue posible obtenerlo.”****

De lo anterior, llama la atención el estado informado de los tres (3) proyectos (texto en negrilla), teniendo en cuenta la fecha de emisión de la Circular 129, y que cinco (5) meses después (octubre 2019 a marzo 2020 cuando se ordenó el aislamiento obligatorio) no haya avances en la gestión.

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S)  |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Debilidad y/o ausencia de lineamientos procedimentales y/o en el establecimiento de un flujo operativo articulado con los procesos de la ADR en el Sistema Integrado de Gestión.</li> <li>▪ Desconocimiento de las instrucciones y/o guías establecidas para la ejecución de las actividades relacionadas con los proyectos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado.</li> <li>▪ Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión.</li> </ul> | <p>En la identificación de impactos, una de las principales consideraciones por parte de la Oficina de Control Interno es el factor de antigüedad en que se inició la implementación de los proyectos productivos, toda vez que, estos fueron aprobados bajo unas condiciones de implementación que con el transcurso del tiempo se ven deterioradas, aumentando así la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados.</p> <p>Dentro de los impactos generados por el factor de antigüedad, está el deterioro parcial o total de las condiciones iniciales establecidas para la implementación del proyecto productivo, tales como:</p> |

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S)   |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ subrogados por el INCODER a la ADR.</li> <li>▪ Inadecuado empalme y entrega de información por parte del INCODER, la Vicepresidencia de Integración Productiva y/o el área de Gestión Documental de la ADR a las Unidades Técnicas Territoriales.</li> <li>▪ Falta de seguimiento a las gestiones con la Oficina de Tecnologías de la Información para la habilitación de los aplicativos de INCODER (PDRET e IPDR)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER.</li> <li>▪ Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los proyectos subrogados por el INCODER.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cambios sustanciales y no controlados de los beneficiarios</li> <li>▪ Cambio adverso de las condiciones financieras con las que se estructuraron y cofinanciaron los proyectos, haciéndolos inviables de continuar.</li> <li>▪ Imposibilidad para la obtención de insumos requeridos para la implementación de los proyectos productivos.</li> <li>▪ Detrimiento patrimonial, Imposibilidad o dificultad para el rastreo de los recursos desembolsados por el extinto INCODER a cada una de las cuentas controladas de los proyectos productivos.</li> <li>▪ Retiro, desvío y/o manejo inadecuado por parte de los representantes legales de las asociaciones beneficiadas ante la no presencia institucional para la continuidad de la ejecución de los recursos.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Se insta a la Unidad Técnica Territorial para que ejecute mesas de trabajo de coordinación de actividades, recursos y esfuerzos con los funcionarios de la Vicepresidencia de Integración Productiva del nivel central con conocimiento sobre los 163 proyectos productivos subrogados por el INCODER de la jurisdicción de la UTT, con el objetivo de implementar una metodología articulada con los procedimientos de la ADR, para dar continuidad a su implementación y/o cierre administrativo y/o financiero.

Como resultado de esta labor, deberán resultar: cronogramas de actividades con hitos específicos, periodicidad de rendición de cuentas y/o informes, contenido de los informes a nivel contractual, financiero y técnico, entre otros que se consideren pertinentes en las circunstancias para acometer las labores del caso. Así mismo, se deberá dejar constancia de las gestiones para tarjetas de firmas de las cuentas controladas de que trata la Circular 045 de 2020.

Derivado de la articulación previamente comentada, debería resultar la alineación de la realidad operativa de la ADR y la eventual actualización de los instrumentos requeridos por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, como la caracterización del proceso, los procedimientos, manuales operativos, guías, mapas de riesgos de gestión y/o corrupción asociados y controles relacionados, para que en las UTT se tenga claridad respecto de las gestiones que se deben realizar en este ámbito. En este sentido, deberían diseñarse indicadores de seguimiento desde las UTT, con metas específicas de cierre de

dichos proyectos, y alertas sobre el estado de los recursos, entregas a los beneficiarios, y en general, evolución de la implementación y/o cierre.

Finalmente, es necesario que la UTT dé cumplimiento al cargue periódico de información a los aplicativos dispuestos para el efecto (IPDR, PAREL y PDRET), estableciendo directrices a su equipo de trabajo para los cierres mensuales. En todo caso, esta actividad debe consensuarse con la Vicepresidencia de Integración Productiva, la cual debe apoyar las labores de habilitación de la herramienta, por medio de correos electrónicos o instrucciones a la Oficina de Tecnologías de la Información. Se recomienda especial atención en instruir o capacitar a los servidores de la UTT sobre el manejo de dichos aplicativos, otorgándoles permisos según su perfil, para evitar eliminaciones, ediciones o cargues de datos no autorizados.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada:**

- Debilidad y/o ausencia de lineamientos procedimentales y/o en el establecimiento de un flujo operativo articulado con los procesos de la ADR en el Sistema Integrado de Gestión.
- Desconocimiento de las instrucciones y/o guías establecidas para la ejecución de las actividades relacionadas con los proyectos subrogados por el INCODER a la ADR.
- Inadecuado empalme y entrega de información por parte del INCODER, la Vicepresidencia de Integración Productiva y/o el área de Gestión Documental de la ADR a las Unidades Técnicas Territoriales.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|---|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Teniendo en cuenta que mediante Circular 129 del 28-oct-2019 se dio a conocer el listado de cada proyecto productivo que le correspondía a la | Email a la VIP solicitando información actualizada de los Proyectos Productivos | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 23-jun-2020   | 23-jun-2020 |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| UTT y estos correspondían solamente a 3, solicitar a la Vicepresidencia de Integración Productiva y al área de Gestión Documental (o a quien corresponda) información actualizada de los Proyectos Productivos para conocer su estado actual o grado de avance de implementación, y realizar un listado de los proyectos a los cuales la UTT debe realizar seguimiento, iniciar su implementación o cierre. | para conocer su estado actual o grado de avance de implementación.   |                |                        |               |             |
| Llevar a cabo mesa de trabajo con los funcionarios de la VIP del nivel central con conocimiento sobre los 163 proyectos productivos subrogados por el INCODER de la jurisdicción de la UTT, con el objetivo de implementar una metodología articulada con los procedimientos de la ADR, para dar continuidad a su implementación y/o cierre administrativo y/o financiero.                                  | Acta de mesa técnica y listado de asistencia junto con VIP para la socialización del "Procedimiento para la Ejecución de Proyectos (...) entregados por el INCODER (...)" sus protocolos, formatos que forman parte del mismo, la norma y la Circular 129 de 2019. | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 15-jul-2020   | 15-jul-2020 |

**Nota:** La relación detallada del equipo humano de la UTT N° 13 responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

La Oficina de Control Interno acepta la respuesta de la UTT, y 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° 2. Rezagos en la gestión y aplicación de los lineamientos en la ejecución y/o cierre de los Proyectos Productivos subrogados por el INCODER.

**Descripción:** Teniendo en cuenta las debilidades expuestas en el hallazgo que antecede, esta Oficina de Control Interno revisó los expedientes documentales de los Proyectos Productivos con código PDR-CUND-UBQ-02 y PDR-CUND-FOM-01 (contenidos en la Circular 129 del 28 de octubre de 2019) de los municipios de Ubaque y Fomeque del departamento de Cundinamarca, respectivamente, con el fin de determinar su estado de avance al 30 de abril de 2020, considerando los términos del "Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos Entregados por el INCODER en Liquidación

a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR” (en adelante, Procedimiento Proyectos Productivos INCODER). Así las cosas, se obtuvieron los siguientes resultados referidos a incumplimientos de algunos requerimientos mínimos que demanda el procedimiento:

- a. El numeral 6.1.1 *“Conformación y capacitación del equipo técnico”* del Procedimiento Proyectos Productivos INCODER establece que: *“El equipo técnico encargado de implementar los procesos de ejecución y cierre de los proyectos productivos (...). estará conformado por un líder de proceso, y un equipo interdisciplinario de conformidad con el tipo de proyecto cofinanciado por el INCODER en Liquidación. (...) será capacitado por profesionales de la Vicepresidencia de Integración Productiva, en temas relacionados a la normatividad, procesos, procedimientos, formatos, aspectos técnicos y toda la información requerida para la revisión documental técnica y financiera, diagnóstico del estado actual, ejecución y cierre de los proyectos productivos, (...).”*

Al respecto, la UTT N° 13 mediante correo electrónico del 11 de junio de 2020 informó que, en dicha UTT se designó a una abogada y que no se había conformado el equipo técnico debido a la ausencia de personal en la Dirección Territorial, y que, para iniciar con las labores preliminares de seguimiento a estos proyectos, era suficiente con la designación de la profesional en derecho.

En consecuencia, tampoco se evidenció la realización de actividades de capacitación (por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva) respecto de los temas relacionados con los proyectos productivos entregados por el liquidado INCODER, tal como se estableció en el procedimiento.

- b. El numeral 6.1.3 *“Revisión documental de los proyectos recibidos”* del Procedimiento Proyectos Productivos INCODER, en su literal c) reglamenta la **“Revisión documental del estado de cada proyecto”**, así: *“El equipo técnico revisará la documentación relacionada con el plan de inversión (...) y plan de compras (...), según lo indicado en los procesos del INCODER en Liquidación (...)”*, por lo que, se procedió a verificar el cumplimiento de este requerimiento en los dos (2) Proyectos

Productivos de la muestra, frente a lo que la UTT N° 13 en el correo electrónico del 11 de junio de 2020, informó: “(...), la Vicepresidencia de Integración Productiva no ha hecho entrega de los expedientes a la UTT ni de un informe sobre el estado actual de los mismos. Sin embargo, (...), la UTT solicitó su préstamo a la oficina de Gestión Documental y el pasado 18 de marzo de 2020 fueron entregadas a la abogada (...) las carpetas correspondientes, (...)”, detallando la entrega de trece (13) cajas con cincuenta y un (51) carpetas en total.

*No obstante, la Alcaldía Mayor de Bogotá (...) limitó totalmente la libre circulación de vehículos y personas en (...) Bogotá a partir del día jueves 19 de marzo de 2020, es decir, al día siguiente de haber recibido los expedientes y desde ese momento no se ha podido regresar a la Oficina. Debido a lo anterior, no se pudo iniciar la revisión de los documentos y no resulta posible el traslado de ellos a la residencia de la contratista. De otro lado, como pueden observar, es una cantidad considerable los documentos que se deben revisar para alimentar los aplicativos IPDR y PDRET y así mismo, se requiere fortalecer el equipo de la UTT para adelantar debidamente la labor.”*

La anterior situación, permite concluir la inexistencia de el(los) informe(s) que diera(n) “cuenta del grado de ejecución de cada proyecto”, de acuerdo con lo instruido en el numeral 6.1.4 “Diagnóstico documental (Técnico)” del procedimiento, el cual indica: “Una vez distribuidos los proyectos (...) al equipo técnico a cargo de la ejecución, se iniciará la revisión documental de cada uno de los proyectos, con el fin de verificar que la información esté completa, y se deberá rendir un informe que dé cuenta del grado de ejecución de cada proyecto.”

Además, tampoco se observó un informe sobre el estado actual de los proyectos productivos evaluados o de las gestiones adelantadas por la UTT en cada uno de ellos, lo que evidencia inobservancia de lo establecido en el numeral segundo de la Circular 129 del 28 de octubre de 2019, el cual, en el marco de “las funciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos” asignadas a las Unidades Técnicas Territoriales, les instruyó: “Llevar los soportes documentales

*del seguimiento realizado (actas, comunicaciones, autorizaciones, y demás soportes que surjan en el desarrollo de cada proyecto productivo)”.*

c. Teniendo en cuenta que, la UTT informó mediante correo electrónico del 6 de mayo 2020 gestiones adelantadas en los dos (2) proyectos de la muestra, la Oficina de Control Interno indagó sobre la ejecución de las siguientes actividades necesarias para determinar la ruta de intervención operativa en cada proyecto:

- Comunicación dirigida a los representantes de los beneficiarios en las que se haya informado la continuidad en la ejecución de los Proyectos Productivos.
- Ejecución de las reuniones de socialización entre el equipo técnico designado por la UTT y los beneficiarios de los proyectos en las cuales se haya constancia del diagnóstico documental, y se haya conocido el estado in situ de cada proyecto y se haya formulado una ruta de trabajo.
- Elaboración de los informes financieros por el equipo técnico respecto de cada uno de los proyectos, así como también los estados de cuenta emitidos por la respectiva entidad bancaria de cada uno de ellos.
- Cumplimiento de actividades previstas para la conformación del Comité de Compras.
- Elaboración de los formatos correspondientes a Control de Saldos de las cuentas bancarias.
- Elaboración de los cronogramas de actividades y planes de inversión que fueron aprobados en el curso del primer Comité de Compras.
- Acompañamiento y seguimiento a la ejecución de la inversión.
- Seguimiento financiero, técnico, ambiental y administrativo de los proyectos por parte del personal de la UTT N° 13.

A lo anterior, la UTT N° 13 respondió en correo electrónico del 11 de junio de 2020: *“No se ha realizado, toda vez que es importante tener clara la información sobre el*

*estado actual de los proyectos, (...)*”; no obstante, teniendo en cuenta la fecha de emisión de la Circular 129, cinco (5) meses después (octubre 2019 a marzo 2020 cuando se ordenó el aislamiento obligatorio) no haya habido avances en la gestión de los Proyectos Productivos, se configura un incumplimiento de lo dispuesto en el Procedimiento Proyectos Productivos INCODER, tanto en el numeral 6 “*Ruta de Intervención Operativa*” como en el numeral 7 “*Etapa Operativa*”, aspecto que evidencia inaplicabilidad de lo dispuesto en el artículo cuarto de la Resolución 378 emitida por la ADR el 16 de noviembre de 2016, donde requirió a la Vicepresidencia de Integración Productiva (de la cual forman parte las UTT) : “*Adoptar el Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER, en liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural.*”

Las anteriores situaciones son agravadas por el hecho de que los Proyectos Productivos fueron transferidos por el agente liquidador del INCODER a la ADR (Vicepresidencia de Integración Productiva) desde el año 2016, aumentando la probabilidad de que las circunstancias para desarrollar la implementación hayan cambiado de manera significativa, dificultando el desarrollo del procedimiento.

**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 requisitos dispuestos en el procedimiento elaborado por la ADR para terminar de ejecutar los proyectos subrogados por el INCODER.</li> <li>▪ Deficiencias y/o falta de entrega oficial de los proyectos productivos por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva a las Unidades Técnicas Territoriales.</li> <li>▪ Insuficiencia de personal asignado a la Unidad Técnica Territorial N° 13 que permita el desarrollo de las actividades de seguimiento y control de los proyectos productivos entregados por el extinto INCODER.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión.</li> <li>▪ Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución)</li> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER.</li> <li>▪ Toma de decisiones relevantes para la ejecución del Proyecto en Plan/Comités de Compras, sin presencia del quorum requerido, con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto.</li> <li>▪ Desembolsos en efectivo para el pago de mano de obra, de transporte o de adquisiciones</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Afectaciones a terceros (beneficiarios del proyecto).</li> <li>▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la falta de e/o inadecuada ejecución del proyecto.</li> <li>▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR.</li> <li>▪ Posible pérdida de recursos económicos e insumos por falta de monitoreo, ajustes y/o modificaciones a lo establecido en el plan de inversión inicial de los proyectos.</li> </ul> |

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)  | IMPACTO(S)  |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de instrucciones o metodología orientada desde la Vicepresidencia de Integración Productiva a las Unidades Técnicas Territoriales para la implementación de Proyectos subrogados por el INCODER.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>menores sin la autorización expresa y/o el acompañamiento de la ADR.</li> <li>Compras y/o desembolsos de insumos, semillas, plántulas, semovientes y demás recursos sin las cotizaciones debidas o con precios artificiales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio de los objetivos de los proyectos, haciendo inviable su ejecución por eventual desfinanciación de los planes iniciales con los que se estructuraron.</li> </ul> |

### Recomendación(es):

- Diseñar un esquema o plan de trabajo al interior de la UTT que permita la asignación de un equipo que se dedique al desarrollo de las actividades a cargo de los proyectos productivos entregados por el INCODER a la ADR. Esquema en el cual se establezcan metas medibles, que permitan a la Dirección de la UTT, realizar seguimiento permanente sobre la evolución de las actividades. Se insta a vincular a la Vicepresidencia de Integración Productiva para que emita lineamientos o instrucciones para instrumentar el desarrollo del procedimiento elaborado por la ADR cuando recibió los proyectos del INCODER.
- Gestionar con la Vicepresidencia de Integración Productiva soporte o ayuda con recurso humano que apoye las labores de implementación; de no ser posible, coordinar espacios mensuales con los servidores de la UTT dedicados a abordar la temática, con resultados concretos a ser entregados dentro de la gestión de la UTT con la periodicidad que se determine.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

### Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada:

- Insuficiencia de personal asignado a la Unidad Técnica Territorial N° 13 que permita el desarrollo de las actividades de seguimiento y control de los proyectos productivos entregados por el extinto INCODER.
- Deficiencias y/o falta de entrega oficial de los proyectos productivos por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva a las Unidades Técnicas Territoriales.

- Falta de instrucciones o metodología orientada desde la Vicepresidencia de Integración Productiva a las Unidades Técnicas Territoriales para la implementación de Proyectos subrogados por el INCODER.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Fortalecimiento del equipo de trabajo de la UTT 13 mediante la incorporación de más personal al equipo y la realización de una jornada de socialización, sobre el <i>“Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”</i> , sus protocolos, formatos que forman parte del mismo y la normatividad aplicable. | Email a la VIP informando el resultado de la Auditoria con respecto a los proyectos INCODER y solicitando la contratación de profesionales para la conformación y capacitación de equipo técnico que se encargará del acompañamiento, ejecución y vigilancia de los proyectos. | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 23-jun-2020   | 23-jul-2020 |
|  | Carta de designación del equipo.   | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 1-jul-2020  |
| Teniendo en cuenta que no se tiene claridad sobre la información relativa al estado actual de los 3 proyectos relacionados en la Circular 129 de 2019, por Ej. Resoluciones, si los beneficiarios actuales son los mismos, etc., se requiere revisar los expedientes físicos correspondientes a los proyectos que se encuentren en ejecución, correspondientes a la UTT 13.                            | Diagnóstico del estado actual de los proyectos.  | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 16-jul-2020   | 3-ago-2020  |
| Alimentar los aplicativos IPDR y PDRET, según corresponda, con la información que se encuentre en los expedientes físicos de los 3 proyectos relacionados en la Circular 129 de 2019.  | Cronograma de actividades atendiendo el resultado del diagnóstico.   | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 7-ago-2020    | 10-ago-2020 |
| Una vez se cuente con información financiera, técnica y de ejecución confiable sobre los 3 proyectos relacionados en la Circular 129 de 2019, proceder con el cambio de firmas correspondientes.   | Actas de reuniones mensuales del equipo para verificar estado de avance de las actividades planteadas convocada por la Directora Territorial cada mes.   | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 31-ago-2020   | 31-dic-2020 |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Programar y realizar visita de campo a los municipios donde se lleva a cabo los Proyectos y determinar las actividades a ejecutar para dar inicio o continuidad a la implementación del Proyecto, o cierre (según aplique). | Actas de visitas de campo para determinar actividades de inicio y cierre de proyectos. | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 31-ago-2020   | 31-dic-2020 |

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

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

La Oficina de Control Interno acepta la respuesta de la UTT; no obstante, frente a las acciones propuestas en los planes de mejoramiento, se insta a los responsables para tener en cuenta las siguientes observaciones para su fortalecimiento:

- Primera acción. Debe contemplarse y/o preverse la posibilidad de que la Vicepresidencia de Integración Productiva no cuente con los recursos presupuestales para acometer la contratación de personal que se encargue de la implementación de los Proyectos Productivos subrogados por el INCODER. En tal caso, se sugiere contemplar la destinación o reorganización interna del equipo de trabajo de la UTT para los efectos, dado que no contar con personal no debe suponer un incumplimiento de la misionalidad de la ADR. En cuanto a los tiempos, se insta a reevaluarlos, dado que el análisis de la situación y respuesta de la Vicepresidencia de Integración Productiva puede no ser inmediata o pronta.
- Tercera acción. El cargue de información en los aplicativos IPDR y PDRET debe extenderse a todos los proyectos del INCODER a cargo de la UTT N° 13, y no solamente sobre los tres (3) que fueron relacionados en la Circular 129 de 2019. En la meta se deberá contemplar un hito medible, es decir, no basta con el diagnóstico, sino en obtener el resultado correspondiente que se constituya en el derrotero del trabajo, sumado a una adecuada y verificable programación de las visitas de campo. Se recomienda reevaluar los tiempos, dadas las limitaciones actuales de tiempo y asistencia presencial impuestas por la emergencia sanitaria.

- Quinta acción. Se recomienda fortalecer la meta incluyendo la programación de las visitas de campo (cronograma), de tal manera que se pueda determinar y hacer seguimiento a su cumplimiento. Ha de tenerse en cuenta las circunstancias actuales del país (pandemia), por lo que, debe evaluarse la pertinencia de las fechas propuestas.

Finalmente, se sugiere que consideren los 163 proyectos productivos (o el número total que se concilie con Vicepresidencia de Integración Productiva), dado que sólo están teniendo en cuenta los 3 proyectos productivos informados mediante la Circular 129 de 2019. En este sentido, es importante analizar si los tiempos establecidos son razonables para cumplir con las metas establecidas.

**Nota:** Con el fin de verificar el cumplimiento normativo, procedimental y metodológico en el proceso de Implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) cofinanciados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), cuyos resultados se describen a continuación en los hallazgos N° 3 al N° 8, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de cuatro (4) PIDAR asignados a la Unidad Técnica Territorial N° 13, los cuales se enuncian enseguida:

| RESOLUCIÓN ADR COFINANCIACIÓN | BENEFICIARIO(S) / DEPARTAMENTO / MUNICIPIO (S)   | VALOR COFINANCIACIÓN |
|-------------------------------|--|----------------------|
| N° 1540 del 17-nov-2017       | 152 productores de la Asociación de Familias Productoras Agropecuarias del Guaviare – ASOPROGUAVIARE<br><b>Departamento:</b> Guaviare<br><b>Municipio(s):</b> Calamar, El Retorno y San José del Guaviare.   | \$1.999.872.000      |
| N° 577 del 24-jul-2018        | 191 productores de la Asociación Agroindustrial Panelera El Alto de San Carlos Caparrapí Cundinamarca La Reserva y la Fundación para la Prosperidad de las Comunidades mas Vulnerables – FUNPROSCOM<br><b>Departamento:</b> Cundinamarca<br><b>Municipio(s):</b> Guaduas, Bituima, Villeta, Sasaima, Quebrada Negra y Caparrapí. | \$2.326.561.000      |
| N° 602 del 1-ago-2018         | 50 productores de la Asociación de Autoridades Tradicionales - PAMIJABOVA del río Cuduyarí para un Gobierno propio - UDIC (Unión De Indígenas Cubeos)<br><b>Departamento:</b> Vaupés<br><b>Municipio(s):</b> Mitú - Comunidades Indígenas de Quina Quina, Santa Helena Tiposo, Camuti y Nueva Reforma de la zonal UDIC           | \$461.961.900        |

| RESOLUCIÓN ADR<br>COFINANCIACIÓN | BENEFICIARIO(S) / DEPARTAMENTO / MUNICIPIO (S)   | VALOR<br>COFINANCIACIÓN |
|----------------------------------|--|-------------------------|
| N° 459 del<br>16-jul-2019        | 90 productores de la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Unión de Indígenas del Guanía y Vichada – ASOCAUNIGUVI<br><b>Departamento:</b> Guanía y Vichada<br><b>Municipio(s):</b> Puerto Inírida (Guanía) y Cumaribo (Vichada) | \$731.834.400           |
| <b>TOTAL COFINANCIACIÓN ADR</b>  |  | <b>\$5.519.229.300</b>  |

### HALLAZGO N° 3. Incumplimiento en la oportunidad de la notificación de actos administrativos y en los requisitos de socialización de los PIDAR.

**Descripción:** Una de las etapas de la implementación de los PIDAR corresponde a la de notificación de los actos administrativos de cofinanciación y la socialización del PIDAR a los beneficiarios y actores territoriales de la jurisdicción donde se implementará o ejecutará, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el procedimiento “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación” (PR-IMP-001), cuya versión aplicable está relacionada con la fecha de aprobación del acto administrativo de cofinanciación y fechas de ejecución de las actividades relacionadas con la socialización de cada PIDAR. Así las cosas, en la verificación de estos aspectos en los PIDAR de la muestra seleccionada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

- a. **PIDAR Resolución 459 de 2019.** El numeral 5.1 del procedimiento PR-IMP-001 (versión 7) estipula que: “(...) La notificación será llevada máximo dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de la resolución por el funcionario o contratista de la Unidad Técnica Territorial - UTT delegado para tal fin. (...)”; no obstante, la Resolución 459 que fue expedida el 16 de julio de 2019 fue notificada el 25 de julio de 2019, es decir, cuatro (4) días hábiles después del término máximo establecido, el cual venció el 19 de julio de 2019.
- b. **PIDAR Resolución 577 de 2018.** El procedimiento PR-IMP-001 (versiones 5 y 6), numeral 6 “Desarrollo”, actividad 8, indica: “(...) En la socialización se presenta la totalidad de la información del proyecto incluyendo el Plan de Inversión para revisión

y aprobación a través de la firma del representante legal de la Asociación beneficiaria y se continúa con la conformación del Comité Técnico de Gestión de Proyectos en donde quedará registrada la aprobación de este documento"; no obstante, el Plan de Inversión (formato F-IMP-003) del PIDAR no fue firmado por Representante Legal de la Asociación Agroindustrial Panelera El Alto de San Carlos Caparrapí Cundinamarca La Reserva, como evidencia de su conocimiento y revisión de los términos del Proyecto, y para su posterior aprobación por el Comité Técnico de Gestión - CTG.

- c. **PIDAR Resolución 459 de 2019.** El procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), numeral 6, actividad 7 señala que: *"En el primer Comité Técnico de Gestión del Proyecto se revisará el Plan de Inversión (...), con el fin de acordar las actividades necesarias para iniciar la implementación del proyecto"*; además, seguidamente indica: *"Se debe anexar al acta de comité los soportes correspondientes"*; no obstante, en el contenido del acta N° 1 del CTG (primera sesión de dicho Comité) llevada a cabo el 10 de octubre de 2019 no se evidenció la socialización y/o revisión (para conocimiento y aprobación del CTG) de los aspectos generales y Plan de Inversión aprobado para el PIDAR; tampoco se halló anexo al acta dicho Plan de Inversión suscrito por las partes.
- d. **PIDAR Resolución 1540 de 2017.** Este proyecto fue socializado entre el 27 y 28 de julio de 2018, por lo que, eran aplicables los términos del procedimiento PR-IMP-001 (versión 4), cuyo numeral 6, actividad 8 predicaba: *"(...). A esta reunión asisten obligatoriamente: (...). 3. Los beneficiarios directos del proyecto. (...)"*; no obstante, en la documentación soporte de la reunión de socialización de este PIDAR se identificó la asistencia de 136 beneficiarios de los 152 habilitados, es decir, un 89% de los mismos, situación que denota incumplimiento de la normativa precitada que contemplaba en ese entonces la extensión de la actividad al 100% de los beneficiarios.

**PIDAR Resolución 602 de 2018.** El numeral 5.1 *"Notificación de Actos Administrativos y Socialización de los Proyectos"* del procedimiento PR-IMP-001 (versión 5), indica: *"(...). Esta actividad será llevada a cabo por el funcionario o contratista de la Unidad Técnica Territorial delegado para tal fin, e involucrará como*

*actividad posterior la socialización de los componentes del proyecto a los beneficiarios directos, actividad que realizará de acuerdo al modelo de operación y deberá tener como mínimo la participación de un 80% de los beneficiarios.*" (subrayado fuera de texto).

Bajo esta consideración, se cotejó la información de los beneficiarios firmantes en nueve (9) listados de asistencia diligenciados entre el 3 y 6 de septiembre de 2018, frente a la información relacionada en el formato F-EFP-002 "*Caracterización Población Beneficiaria*" (contentivo del listado de beneficiarios del PIDAR), donde se encontró que:

- En los listados de asistencia no se evidenció la participación de catorce (14) beneficiarios mediante su firma en el listado en el que se encontraron relacionados, lo que permite concluir que la reunión de socialización se llevó a cabo con el 72% de los beneficiarios, es decir, con 36 de los 50 habilitados.

Del beneficiario identificado con cédula \*.\*\*\*.\*\*\*.847, llamó la atención que dentro de los listados de asistencia a la socialización figuró en reemplazo su cónyuge identificada con cédula \*.\*\*\*.\*\*\*.245, como firmante; no obstante, en las evidencias de implementación del PIDAR no se observaron autorizaciones o poderes de representación para que ella asistiera en lugar del beneficiario habilitado.

- Cinco (5) listados de asistencia donde firmaron doce (12) beneficiarios, no contenían diligenciados los campos de fecha, hora, lugar y objetivo de la reunión, por lo que no fue factible comprobar que tales listados formaran parte de la actividad de socialización del PIDAR, así mismo, que los beneficiarios firmantes hayan asistido a dicha actividad, aspecto que sumado al ítem anterior podría presumir un menor porcentaje de participación de los beneficiarios en la reunión de socialización.

**PIDAR Resolución 459 de 2019.** El numeral 5.3 del procedimiento PR-IMP-001 (versión 7) señala que: "*La socialización del proyecto cofinanciado (mediante acto*

administrativo) se realizará de acuerdo con el modelo de operación y deberá tener como mínimo la participación de un 80% de los beneficiarios directos, (...); no obstante, en los trece (13) listados de asistencia relacionados con la socialización del PIDAR realizada entre el 9 y el 11 de octubre de 2019 y el 12 de diciembre de 2019, se identificó la participación de 46 beneficiarios de los 90 habilitados en total, es decir, el 51%, lo que significa un 29% menos de lo requerido.

- e. El numeral 5.3 del procedimiento PR-IMP-001 (versión 7) también señala que: “(...) dicha socialización se realizará entre el ejecutor, los beneficiarios y la Unidad Técnica Territorial. (...)”; no obstante, no se evidenció la asistencia y/o participación de la UTT N° 13 y del ejecutor (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) en la socialización del **PIDAR con Resolución 459 de 2019**.

Es de anotar que, aún cuando se observó la asistencia de diez (10) cónyuges de igual cantidad de beneficiarios del PIDAR, su participación no es válida, toda vez que el procedimiento señala que la participación debe ser de los beneficiarios directos; además, en ninguno de los diez (10) casos se identificaron poderes, cartas o comunicaciones de delegación debidamente suscritas por el beneficiario directo.

- f. Con el fin “de garantizar la respectiva articulación con los entes territoriales y demás autoridades” en el proceso de implementación de los PIDAR, la ADR emitió la Circular 075 el 26 de abril de 2018, mediante la cual solicitó a los Directores de las Unidades Técnicas Territoriales proceder a “socializar ante las Alcaldías Municipales y las UMATAS o quienes hagan sus veces, e incluso en los respectivos CMDR, los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial que han sido cofinanciados por la ADR en su jurisdicción, (...)”. Al respecto, en los PIDAR revisados se observó:

**PIDAR Resolución 1540 de 2017.** No se evidenció la participación de los tres (3) Alcaldes de los municipios donde se ejecuta, a saber: Calamar, El Retorno y San José

del Guaviare, así como tampoco, la asistencia de los delegados o representantes de las UMATA o CMDR de las jurisdicciones mencionadas.

**PIDAR Resolución 602 de 2018.** En el acta de socialización N° 1 del 5 de septiembre de 2018 no se identificó dentro del listado de participantes a las autoridades municipales como el Alcalde de Mitú y/o delegados, representante(s) de la UMATA y CMDR correspondientes.

**PIDAR Resolución 577 de 2018.** No se evidenció la asistencia y/o participación de los Alcaldes de Bituima, Villeta, Guaduas y Caparrapí. De las UMATA solo se evidenció la participación de un delegado de esta entidad en la socialización realizada en el municipio de Sasaima. No se tuvieron en cuenta los entes territoriales y demás autoridades de los cinco (5) municipios restantes.

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

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)   | IMPACTO(S):  |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Complejidad de la ubicación de los beneficiarios que dificulta su convocatoria en un sólo lugar para la socialización.</li> <li>▪ Falta de planeación anticipada y logística de convocatoria de beneficiarios para mitigar los efectos de su eventual inasistencia.</li> <li>▪ Desconocimiento del procedimiento de implementación de PIDAR en lo referente a notificación y socialización de los PIDAR.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> <li>▪ Proyectos en implementación con documentación soporte falsa.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uso inadecuado de los recursos del proyecto según lo dispuesto en el plan de inversión que conlleve a la restitución del valor de las inversiones cofinanciadas.</li> <li>▪ Beneficiarios desorientados o que desconocen sus derechos de participación y opinión en el proyecto.</li> <li>▪ Eventuales conflictos de interés entre las necesidades de los beneficiarios del proyecto y las de la Asociación que los representa.</li> <li>▪ Posible inasistencia de los beneficiarios del Proyecto, dada la falta de planeación o previsión de los espacios de socialización.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Aunque el procedimiento PR-IMP-001 (Versión 8), del 20 de diciembre de 2019, no hace referencia a la exposición del PIDAR ante los beneficiarios, se entiende que continúan vigentes las instrucciones de la Circular 126 del 21 de agosto de 2018 sobre validación del mínimo de 80% de los asistentes, y para lograrlo, se insta a programar con suficiente antelación, apoyándose en el ejecutor y en las formas asociativas, la comunicación a los beneficiarios y demás personas interesadas, de tal manera que se pueda contar con su asistencia en la fecha planeada. Esto implica hacer

convocatorias telefónicas y/o con visitas, de forma anticipada o por lo menos, planteando desde la reunión de socialización, los mecanismos de comunicación continua que se establecerán durante la vigencia del proyecto. Se rescata como paso preponderante en estas labores la convocatoria obligatoria, bien sea por oficio o comunicado de la ADR, a las instancias municipales del caso (Alcaldías, UMATAS o CMDR, según apliquen en las jurisdicciones involucradas en la implementación).

Ahora bien, al momento de desarrollar la reunión, es necesario designar una persona que valide las identificaciones (cédulas de ciudadanía), los anexos del caso (como poderes de representación), y su registro en las planillas de asistencia, y, en simultáneo, en un archivo de Excel que facilite los cruces posteriores frente a los listados de los beneficiarios. Así las cosas, deberá evitarse la rotación de listados de asistencia, pues ello conlleva a cometer errores de duplicidad u omisión de datos, errores en la consignación de estos o firmas por parte de personas que no pertenezcan al proyecto.

De otra parte, es importante que la UTT diseñe esquemas de divulgación accesibles a los beneficiarios que no pudieron asistir a la reunión de socialización, de tal manera que no se sesgue la información a las personas que sí pudieron comparecer, y conservar evidencia objetiva que permita su verificación. También, podría acudir a un esquema de “registro de firmas”, que permita contrastar aquellas que se dejan en el momento de las asistencias y conceptuar sobre su fiabilidad y autenticidad.

Finalmente, se insta a que, desde la reunión de socialización con los beneficiarios, se exploren diferentes alternativas consensuadas de lugares para llevar a cabo reuniones o comités que se requieran durante la ejecución del proyecto. Lo mismo deberá predicarse para la instancia de entregas de materiales y recursos, lo cual está reglado procedimentalmente.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** La unidad auditada manifestó lo siguiente, respecto a los literales y PIDAR a continuación descritos:

- b. **PIDAR Resolución 577 de 2018.** *“No se acepta. Una vez revisada y confrontada la información con el Cooperante el acta se encuentra firmada por las partes del CTG.”*
- d. **PIDAR Resolución 1540 de 2017.** *“No se acepta. El Procedimiento PR-IMP-001 (versión 4), cuyo numeral 6, actividad 8 predicaba: “(...). A esta reunión asisten obligatoriamente: (...). 3. Los beneficiarios directos del proyecto. (...)” En ninguna parte del procedimiento de ejecución, se refiere a que deben asistir el 100% de los beneficiarios, como se enuncia.”*

**PIDAR Resolución 459 de 2019.** *“No se acepta. Se anexa actas de asistencia socialización (...), que se encuentran en el aplicativo Gestión de Proyectos.”*

- e. **PIDAR Resolución 459 de 2019.** *“No se acepta. Se anexa actas 001 PIDAR 459/19, que se encuentra en el aplicativo gestión de proyectos.”*
- f. **PIDAR con Resolución 1540 de 2017, 577 de 2018 y 602 de 2018.** *“No se acepta. La socialización se realiza entre el ejecutor, los beneficiarios y la Unidad Técnica Territorial. El propósito es dar a conocer los aspectos generales, así como el plan de inversión del PIDAR y solo se invitan los entes territoriales y terceros intervinientes en el proceso de ejecución del proyecto. La Circular 075/18, no aplicaría a la Resolución 1540; 602 y 577 debido a que están por fuera del período en que entró en vigencia.”*

#### **Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada:**

- Falta de divulgación de los requerimientos operativos de la ADR a los miembros del Comité Técnico de Gestión, en lo relacionado a la solicitud, validación y recopilación de las autorizaciones o delegaciones a terceros
- Desconocimiento del procedimiento de implementación de PIDAR, en lo referente a los Comités Técnicos de Gestión.

#### **Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Socialización al CTG del procedimiento de ejecución de los PIDAR.   | Un (1) acta de reunión de socialización del procedimiento de ejecución de los PIDAR.                               | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 01-jul-2020   | 01-dic-2020 |
| Programar y planificar con anterioridad a la firma de la Resolución, la notificación del acto administrativo. | Un (1) correo electrónico para convocar al representante legal cada vez que se aproxime la firma de la Resolución. | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 01-jul-2020   | 31-dic-2020 |

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

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

La Oficina de Control Interno no acepta la justificación de la UTT, y a continuación describe el detalle del concepto sobre cada una de las respuestas por literal del hallazgo:

- b. **PIDAR Resolución 577 de 2018.** Se validó el documento remitido, en el cual se evidenció la firma del Representante Legal de la Asociación Agroindustrial Altos de San Carlos de Caparrapí; no obstante, es de aclarar que durante la ejecución de la auditoría, el documento suministrado por la UTT no contaba con la firma del Representante Legal, tal como lo estableció el procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7): *“Una copia de este documento deberá permanecer en el expediente del proyecto en la UTT”,* el cual no pudo ser verificado por cuanto no se encontró en el expediente digital revisado. Este evento, además de generar suspicacias razonables frente al cumplimiento oportuno del hecho expuesto, también es contrario a la manifestación efectuada por la Directora de la UTT N° 13 en la Carta de Representación que suscribió al inicio de la auditoría, donde indicó: 1. *“Me comprometo a entregar de manera oportuna, registros, documentos y demás evidencias que solicite el equipo auditor durante el desarrollo de la auditoría y/o seguimiento **con la debida preparación, presentación y consistencia de los mismos** y que **en ningún caso allegaremos la(s) evidencia(s) después del cierre de la auditoría** y/o seguimiento, de manera tal que no se entorpezca el ejercicio auditor”* y 2. *“Me comprometo a revelar a los auditores y a poner a su disposición **todos los documentos y registros que dan evidencia de los resultados de gestión y contractuales y/o***

**reglamentarias** que me corresponden o han sido asignados, sobre los cuales **manifiesto que no presentan errores importantes o relevantes**" (negritas y subrayado fuera de texto).

- d. **PIDAR Resolución 459 de 2019.** La justificación de la UTT no desvirtúa el hallazgo. La situación descrita no se basa en la ausencia de listados de asistencia de la socialización realizada, sino en que una vez éstos fueron analizados, no se observó la participación mínima de beneficiarios directos (80%). Las verificaciones efectuadas están soportadas en los papeles de trabajo de la auditoría, los cuales pueden ser solicitados formalmente al Jefe de la Oficina de Control Interno para su consulta.
- e. **PIDAR Resolución 459 de 2019.** La explicación entregada no desvirtúa el hallazgo, dado que, una vez analizados los listados de asistencia, no se observó la participación de los actores requeridos.
- f. Teniendo en cuenta que, la Circular 075 de 2018 entró en vigencia a partir del 26 de abril de 2018, tanto la Resolución de cofinanciación 577 del 24 julio de 2018 como la 602 del 1 de agosto de 2018, se encontraban dentro del período de aplicabilidad de la misma. Adicionalmente, para la Resolución 577 de 2018, la fecha de la socialización de este proyecto fue el 30 y 31 de agosto de 2018 y para la resolución 602 fue entre el 3 y 6 de septiembre de 2018, es decir, posterior a la fecha de emisión de la circular. en este orden de ideas, existe una imprecisión en la respuesta del auditado, debido a que la misma fue expedida en la vigencia 2018, no 2017, por tanto, si es aplicable la mencionada Circular.

En cuanto al PIDAR con Resolución 1540 de 2017, pese a que esta fue suscrita el 7 de noviembre de 2017, el proceso de socialización a los beneficiarios se llevó a cabo durante los días 27 y 28 de julio de 2018, fecha en la que la Circular 075 de 2018 ya se encontraba en vigencia, por tal razón, se debía dar estricto cumplimiento a sus términos en el momento de realizar la socialización.

Ahora, si bien no se hace mención en la Circular de que esta actividad se deba llevar a cabo en la etapa de socialización con los beneficiarios, su instrucción se entiende aplicable a esta fase, toda vez que, dentro de los procedimientos adoptados por la Entidad, no existe manifiesto alguno que resalte un espacio adicional dedicado a la socialización únicamente con las autoridades municipales, el cual si debió presentarse en aquellos casos de los proyectos que a la fecha de emisión de la Circular se encontraban en ejecución de la cofinanciación y no habían sido socializados a las autoridades municipales y UMATAS.

Frente a los planes de mejoramiento, esta Oficina de Control Interno precisa frente a la primera acción propuesta que, aunque es válido realizar la socialización al Comité Técnico de Gestión - CTG para divulgar los términos del procedimiento de implementación respecto a autorizaciones o delegaciones de representación a terceros, resulta insuficiente para evitar que dichas acciones vuelvan a ocurrir. En ese sentido, se insta a la UTT a fortalecer esta acción, con la búsqueda de mecanismos que garanticen el cumplimiento del protocolo de actividades que, todo asistente al CTG debe surtir para que las decisiones que allí se tomen sean aprobadas sin que ningún integrante impugne tales decisiones por falta de quorum legítimo.

Vale la pena aclarar que estos planes deben ser extensibles al resto de PIDAR que se encuentren y/o se vayan a implementar en la UTT.

#### **HALLAZGO N° 4. Participación en el PIDAR de formas asociativas no facultadas ni autorizadas por el acto administrativo de cofinanciación.**

**Descripción:** En el proceso de implementación de los PIDAR con Resolución 1540 de 2017 y 577 de 2018, se observó que las formas asociativas registradas en los actos administrativos de cofinanciación que representarían a los beneficiarios de cada PIDAR, y que correspondían a las habilitadas por la ADR, fueron cambiadas o sustituidas por el ejecutor luego de notificarse el acto administrativo y firmado el “Acta de Compromiso y Corresponsabilidad” por los representantes legales de las Asociaciones habilitadas, argumentándose que dichas Asociaciones no cumplían “*con los requisitos mínimos de*

aprobación como posible ejecutora del MA” (Memorando de Acuerdo) con el ejecutor del PIDAR mediante Convenio de Cooperación, en este caso, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). A continuación, se detallan las situaciones observadas:

| DESCRIPCIÓN   | PIDAR Resolución 1540 de 2017   | PIDAR Resolución 577 de 2018  |
|---|---|---|
| Forma Asociativa habilitada por ADR                       | Asociación de Familias Productoras Agropecuarias del Guaviare – ASOPROGUAVIARE  | Asociación Agroindustrial Panelera El Alto de San Carlos Caparrapí Cundinamarca La Reserva  |
| Fecha firma “Acta de Compromiso y Corresponsabilidad”     | 18 de noviembre de 2017   | 27 de julio de 2018   |
| Forma Asociativa sustituta                                | Centro Provincial de Gestión Agroempresarial Puertos del Ariari - CPGA Puertos del Ariari   | Fundación para la Prosperidad de las Comunidades más Vulnerables - FUNPROSCOM   |
| Fecha, documento y justificación del cambio o sustitución | <p>Fecha: 25 de mayo de 2018.</p> <p>Documento: Acta N° 2 - Comité Técnico Local (<b>Ver Nota 1</b>)</p> <p>Justificación: “(...) una vez analizando las diferentes organizaciones del Departamento del Guaviare llegaron a un acuerdo de sugerir a (...) “CPGA” Puertos del Ariari, ya que ellos cuentan con experiencia y conocimiento suficiente del territorio, por los diferentes proyectos que han desarrollado en la región, y que actualmente se encuentra ejecutando otros Memorandos de Acuerdos con “UNODC”. (literal a) numeral 2 del acta)</p> | <p>Fecha: 15 de agosto de 2018.</p> <p>Documento: Acta N° 01 Identificación y Evaluación de Organizaciones (<b>Ver Nota 2</b>)</p> <p>Justificación: “la Asociación Agroindustrial Panelera El Alto de San Carlos (...), no pudo cumplir con los requisitos mínimos de aprobación como posible ejecutora del MA” (numeral 2 del acta)</p> |

- Nota 1.** PIDAR Resolución 1540 de 2017. A la reunión de fecha 25 de mayo de 2018 asistieron un (1) Consultor de UNODC, un (1) Técnico SAF UNODC y una (1) Profesional de la ADR; por lo tanto, si era una sesión de “Comité Técnico Local” como fue denominada el acta y se registró en el objetivo de esta, faltó la asistencia del representante del grupo asociativo o de los beneficiarios. Además, la Directora de la UTT N° 13 no participó en esta sesión, en su lugar, asistió una Profesional de la UTT, de quien no se observó delegación formal para asistir y tomar decisiones. Además, la selección de la organización CPGA Puertos del Ariari (ejecutora del Memorando de Acuerdo) fue realizada antes de que el Comité Técnico Local del PIDAR fuera instalado en propiedad, situación que ocurrió el 3 de agosto de 2018, según obra en Acta N° 1 de la misma fecha.

Esta mención se hace teniendo en cuenta que, el procedimiento PR-IMP-001 (Versión 4) describe un solo tipo de Comité Técnico de Gestión o Local del PIDAR (numeral 5.2.2), indicando: *“Para cada proyecto cofinanciado por la ADR, en las respectivas Unidades Técnicas Territoriales se conformará un Comité Técnico de Gestión del Proyecto, como una instancia consultiva de la ejecución, aprobación y seguimiento a la implementación, que velará por la correcta implementación del Proyecto”* (subrayado fuera de texto). Además, el numeral 5.2.2.1 establece que el CTG debe estar conformado por: *“a. El Director de la Unidad Técnica Territorial, **o su delegado** (Funcionario de Planta), quien lo presidirá., b. Un representante del ejecutor., c. **Un representante del grupo asociativo, (...)**”* precisando que: *“Las decisiones que se adopten en el comité, **se harán por consenso de los asistentes y ninguna reunión podrá realizarse sin la presencia del representante de los beneficiarios o delegado**”.* (negritas fuera de texto).

- **Nota 2.** PIDAR Resolución 577 de 2018. En el contenido del acta de fecha 15 de agosto de 2018 no se observó ninguna mención que evidenciara la asistencia y/o presencia de un delegado de la Unidad Técnica Territorial N° 13 o del nivel central de la ADR en esta reunión, ante lo que llama la atención, que la calificación y/o selección de la organización que ejecutaría el Proyecto la realizara de manera unilateral la UNODC, y, que tales decisiones no fueran concertadas en sesiones del Comité Técnico de Gestión Local del Proyecto del que forma parte la ADR.

Evidenciadas las situaciones antes descritas, la Oficina de Control Interno concluyó deficiencias desde la etapa de estructuración de cada PIDAR en la evaluación de las formas asociativas que ejecutarían el proyecto, teniendo en cuenta que, en el aparte de “Considerando” de cada acto administrativo se declaró:

- Resolución 577 de 2018. *“Que de conformidad con el Concepto Final de la Calificación y Evaluación del Proyecto de fecha 4 de julio de 2018, (...) el Proyecto (...), es viable, calificación soportada en la información y documentación anexada en los formatos y certificaciones remitidos (...), en los que consta el cumplimiento de los requisitos*

*habilitantes de los beneficiarios y los requerimientos para el acceso a la cofinanciación (...).”*

- Resolución 1540 de 2017. *“Que de conformidad con el Concepto Final de la Calificación y Evaluación del Proyecto de fecha 16 de noviembre de 2017, (...) el Proyecto (...), es viable, una vez revisadas las certificaciones e información (...), concluyendo que cumple con los requisitos habilitantes de los beneficiarios y los requisitos para el acceso a la cofinanciación (...).”* En este caso, se soporta en el hecho de que, en un acta de fecha 30 de abril de 2018, también de Comité Técnico Local en la que participaron las mismas personas descritas en el acta de 25 de mayo de 2018, se registró lo siguiente: *“Se realizó la evaluación de la Asociación ASOPROGUAVIARE, la cual no obtuvo el puntaje exigido de acuerdo con la matriz de calificación para la firma de MA, (...). Eso fue notificado a la representante legal de ASOPROGUAVIARE, con el fin de seleccionar una nueva organización (...).”*

De otra parte, teniendo en cuenta que las formas asociativas CPGA Puertos del Ariari (PIDAR Resolución 1540 de 2017) y FUNPROSCOM (PIDAR Resolución 577 de 2018) fueron las que finalmente firmaron los Memorandos de Acuerdo para la ejecución de cada PIDAR, y por tal razón, sus Representantes Legales pasaron a ser integrante del Comité Técnico de Gestión de cada Proyecto respectivamente, comités en los que participan con derecho a voz y voto tomando decisiones sobre la adquisición de bienes y/o servicios (asumiendo la responsabilidad de contratación directa) y otros aspectos para la ejecución del PIDAR, no se evidenció modificación o alcance al “Acta de Compromiso y Corresponsabilidad” firmada por los representantes legales de las asociaciones inicialmente habilitadas por la ADR, documento que toma fuerza jurídica en el artículo tercero “Corresponsabilidad” de cada Resolución, en el cual se indica: *“La adjudicación de la cofinanciación conlleva la obligación de los beneficiarios y de la asociación que los representa, de cumplir con los postulados del proyecto, so pena de reintegrar a la Agencia de Desarrollo Rural el valor de las inversiones realizadas, de acuerdo con el procedimiento establecido para este fin”*, aspecto que permite concluir que dicho cambio

debió haber redundado en una modificación o ajuste de los términos de la Resolución de cofinanciación.

El aspecto anterior toma mayor relevancia, al considerar la precisión realizada por UNODC en el numeral 6 del acta con fecha 15 de agosto de 2018, en la que indicó: “Se ratifica a FUNPROSCOM, como organización beneficiaria del proyecto y co-ejecutora con la entidad seleccionada para ejecutar los recursos de cofinanciación aportados por la ADR; y que además, tendrá voz y voto en la toma de decisiones, el control de los recursos, desarrollo de las actividades e inversiones del proyecto, (...).” (subrayado fuera de texto).

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)  | IMPACTO(S):   |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento y/o sobre-paso de los controles y procedimientos por parte del Cooperante y la ADR aplicables a ejecución de Comités Técnicos de Gestión Local y evaluación y selección de proveedores de los PIDAR.</li> <li>▪ Omisiones o eventual favorecimiento de formas asociativas y/o proveedores para su selección.</li> <li>▪ Renuencia, restricciones, limitaciones o prohibiciones del Cooperante a la ADR para acceder y/u obtener información de la ejecución de los PIDAR.</li> <li>▪ Fallas en el proceso de estructuración en la selección, evaluación y calificación de las formas asociativas que ejecutarán el PIDAR.</li> <li>▪ Desalineación entre las necesidades de los Cooperantes frente a los requerimientos de la ADR en la calificación y habilitación de formas Asociativas de los PIDAR.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local - CTGL, sin presencia del quorum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto.</li> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventual ineficacia o impugnación de las decisiones tomadas por fuera del Comité Técnico de Gestión Local.</li> <li>▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR.</li> <li>▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la inadecuada ejecución del proyecto.</li> <li>▪ Afectaciones a terceros (beneficiarios del proyecto).</li> <li>▪ Eventual favorecimiento a terceros (formas asociativas y/o proveedores).</li> <li>▪ Posible materialización de riesgos de corrupción o de conflictos de intereses.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** En los casos en que se opte por ejecutar el PIDAR bajo la modalidad de Convenios de Cooperación, se insta a que, desde el proceso de estructuración de los PIDAR, en la ADR se contemplen los criterios y requisitos exigidos por los Cooperantes para que las formas asociativas puedan suscribir los Memorandos de Acuerdo (MA), evitando así las situaciones expuestas en este reporte.

Cundo se prevea la necesidad de ejecutar reuniones con los Cooperantes por fuera de las actividades de implementación de los Proyectos (esto es, que no tengan que ver con éstos - sus comités), se incentiva a que los Directores de las UTT sea quienes asistan y no sus delegados, dadas las implicaciones de los roles de decisiones o aprobaciones derivadas de estas reuniones. Si eventualmente no pueden atender el espacio, se debería propender por aplazarlo o, en el caso más extremo, designando a una persona de manera formal y otorgándole las facultades pertinentes en las circunstancias por escrito.

Finalmente, es necesario que la ADR coordine con los Cooperantes los requisitos previos y características de idoneidad que deben cumplir las formas organizativas, de tal manera que las seleccionadas y evaluadas en el proceso de estructuración sean las que ejecuten el PIDAR. No deberá ser admisible el cambio de la Asociación elegida, y, si por algún motivo no previsto debe cambiarse, deberá surtirse el proceso de modificación del acto administrativo de cofinanciación.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** *“Las organizaciones que son beneficiarias de los PIDAR’s deben cumplir unos requisitos habilitantes, es cierto, pero ni el procedimiento de estructuración, ni el de calificación establece que la organización beneficiaria deba tener la capacidad de ejecutar ella misma el proyecto, por esta razón, se realizan convenios con la FAO y UNODC, para que ellas ejecuten el proyecto, en caso que la forma organizativa beneficiaria no cuente con las competencias necesarias para ejecutar el proyecto directamente.*

*Lo anterior, se encuentra acorde con las Resoluciones 1540 de 17 de noviembre de 2017 y 0577 de 24 de julio de 2018, al señalar: “(...). **Corresponsabilidad:** La adjudicación de la cofinanciación conlleva la obligación de los beneficiarios y de la asociación que los representa, de cumplir con los postulados del proyecto, (...)”, respectivamente.*

*Valga resaltar que los postulados del proyecto no se limitan a la adquisición de bienes o servicios, sino todo un compendio de actividades que conforman el proyecto de desarrollo rural, tales como, destinar los elementos entregados solo para el uso previsto en el proyecto, cumplir con tareas propias del proyecto, como cultivos, cuidado de animales, etc. De modo que, es un error comprender que el acta de compromiso y corresponsabilidad es solo para cumplir con la adquisición de bienes o servicios, pues el universo del proyecto es mucho mas amplio que ello.*

*Según se observa, los actos administrativos a través de los cuales se aprueban las cofinanciaciones de los PIDAR, NO determinan quién ejecutará las actividades del plan de inversión ni la adquisición de bienes o servicios. Por el contrario, se limitan a aprobar las cofinanciaciones conforme a los proyectos presentados y sus beneficiarios, que son los pequeños y medianos productores que hacen parte de determinada asociación que los representa, sin que ello quiera decir que esta organización tenga que ser la ejecutora. En consecuencia, el hecho de que el ejecutor no sea la organización a la cual pertenecen los beneficiarios de la cofinanciación aprobada NO implica que se deba modificar el Acto Administrativo.*

*Ahora bien, como es sabido, la ejecución de estos proyectos se rige por el procedimiento (...) Código PR-IMP-001. Valga señalar que este procedimiento es claro al definir al ejecutor como la “persona jurídica con capacidad de contratar con el Estado, que implementa los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial cofinanciados”, es decir, no es necesariamente la organización.*

*En este sentido, el mismo procedimiento también indica que los integrantes del Comité Técnico de Gestión del Proyecto serán: Director de la UTT o su delegado, un representante del **ejecutor** y un representante del grupo asociativo. Según se observa, también acá se prevé que el ejecutor pueda no ser el representante de la organización.*

*De conformidad con lo anteriormente indicado, también señala el procedimiento: “Cuando el ejecutor sea el mismo representante de los beneficiarios (...)”. Una indicación mas de que el Acto Administrativo de aprobación de la cofinanciación no se refiere al ejecutor,*

*pues de ser así, así lo señalaría de manera expresa, sino que se limita a señalar quienes son los beneficiarios, sin referirse al ejecutor, pues se reitera, este puede o no ser la organización representante.*

*En este punto, es importante recordar que la ADR suscribió el Convenio de Cooperación Internacional N° 518 de 2017 con las Naciones Unidas, representadas por la UNODC, cuyo objeto consiste en “Aunar esfuerzos para la cooperación administrativa, técnica y económica entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Agencia de Desarrollo Rural, para la ejecución e implementación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, para población campesina, víctima, pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados, a nivel nacional.”*

*Dentro de las funciones de la UNODC, se encuentra particularmente “Garantizar las acciones logísticas necesarias para adelantar la ejecución de los proyectos integrales (...)”, “Adelantar los procesos administrativos requeridos para la contratación de personal y adquisición de bienes y servicios necesarios para la implementación de los proyectos integrales (...)”, así como: “Ejecutar los proyectos integrales de desarrollo (...) de acuerdo con lo establecido en el marco lógico, el modelo técnico financiero y el plan de inversión de cada uno de los proyectos”.*

*Ahora bien, es claro que conforme al convenio suscrito y el procedimiento que rige la ejecución de los PIDAR, los cooperantes pueden establecer relaciones contractuales con las organizaciones beneficiarias u otras organizaciones, previa evaluación y cumplimiento de los requisitos que sean definidos y permitan determinar que dicha organización cuenta con la capacidad y competencias para la debida implementación y ejecución de los proyectos, como sucedió en el caso de las 2 resoluciones objeto de hallazgo.*

*En otros casos, la Organización y el Cooperante (FAO y UNODC) establecen o eligen un ejecutor en territorio. Así mismo, si se establece que la organización beneficiaria cuenta con las competencias para ejecutar ella misma el proyecto, se realiza un Memorando de Acuerdo y ella misma es que lo ejecuta, con el acompañamiento de la ADR y el Cooperante (FAO o UNODC).*

*Se concluye entonces que, la organización beneficiaria del proyecto es la que figura en la Resolución. Por el contrario, quien ejecuta el proyecto puede ser diferente y solo cumpliría el rol de ejecutor.”*

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

Una vez analizado el argumento expuesto por la UTT, esta Oficina de Control no lo acepta, conforme a los siguientes racionales:

- a. Indica la UTT que: *"Las organizaciones que son beneficiarias de los PIDAR's deben cumplir unos requisitos habilitantes, es cierto, pero ni el procedimiento de estructuración, ni el de calificación establece que la organización beneficiaria deba tener la capacidad de ejecutar ella misma el proyecto (...)"*; si esta situación es así, se acepta implícitamente el hecho de que el evento no está reglamentado, previsto o cubierto por la ADR, vacío que fue aprovechado para realizar las elecciones de formas organizativas diferentes a las que las Resoluciones de Cofinanciación confieren el PIDAR, representando esto un riesgo potencial de que intervengan en el proyecto actores que tomen decisiones de presupuestos y manejo de recursos que no les corresponde. También supone esto una desalineación de las actuaciones de los Cooperantes y la ADR en sus procedimientos. Adicionalmente, se identifica una contradicción en el hecho de haber afirmado que: *"(...) por esta razón, se realizan convenios con la FAO y UNODC, para que ellas ejecuten el proyecto, en caso de que la forma organizativa beneficiaria no cuente con las competencias necesarias para ejecutar el proyecto directamente"*, pues en este caso, la ADR no debería buscar o seleccionar formas organizativas y el Cooperante asumir tal responsabilidad.
- b. Frente al tema de los postulados del proyecto, la UTT está indicando que la Oficina de Control Interno se refiere únicamente a temas de "adquisición de bienes y/o servicios"; no obstante, como puede ser corroborado en la lectura detenida del hallazgo, indicó también *"(...) y otros aspectos para la ejecución del PIDAR"*. Sin perjuicio de esto, expone que el acto administrativo no determina quién ejecutará el PIDAR, y si bien dicha afirmación es correcta, no es menos cierto el hecho de que el

contenido de este documento es vinculante para las partes, toda vez que, el artículo tercero sobre corresponsabilidad señala que la cofinanciación *"conlleva la obligación de los beneficiarios y de la asociación que los representa, de cumplir con los postulados del proyecto"*. (negrilla fuera de texto)

- c. Encuentra esta Oficina de Control Interno otra contradicción en el argumento de la UTT que confirma el hallazgo, al indicar que una de las funciones de la UNODC es *"Ejecutar los proyectos integrales de desarrollo (...) de acuerdo con lo establecido en el marco lógico, el modelo técnico financiero y el plan de inversión de cada uno de los proyectos"*. (negrilla fuera de texto). En este sentido, es claro que las formas organizativas nuevas no fueron parte de esta fase de la estructuración, aparecieron en un escenario previo al Comité Técnico de Gestión y no recibieron el aval del quorum para participar en el desarrollo del PIDAR, considerando que es el órgano consultivo por excelencia de los proyectos.
- d. Ahora bien, en cuanto a la participación de la UTT no se está afirmando que no haya habido representante, lo que se expresa es que no haya habido un oficio en el que se delegara a la profesional para que la representara, más cuando en esta reunión el tema a tratar fue la selección de la forma organizativa ejecutora del proyecto. Dentro del acta de compromiso y corresponsabilidad se observó que fue firmada por el Representante Legal de ASOPROGUAVIARE (Resolución 1540 de 2017) y es esta asociación la que se comprometió a realizar actividades para la verificación de la ejecución del proyecto; sin embargo, en la ejecución del PIDAR se observó que fue CPGA Puertos de Ariari quien realizó o está realizando estas funciones. Dada esto, las justificaciones aportadas por la UTT no desvirtúan los hechos señalados en el hallazgo.
- e. Teniendo en cuenta lo que se indica en la respuesta para el PIDAR con Resolución 0577 de 2018, donde se menciona que la UNODC *"(...) ratifica a FUNPROSCOM, como organización beneficiaria del proyecto y co-ejecutora con la entidad seleccionada para ejecutar los recursos de cofinanciación aportados por la ADR"*, y aludiendo lo que la UTT declara en su justificación, así: *"En este sentido, el mismo*

*procedimiento también indica que los integrantes del Comité Técnico de Gestión del Proyecto, serán: Director de la UTT o su delegado, un representante del ejecutor y un representante del grupo asociativo (...)*”, no se desvirtúa el hecho presentado en el hallazgo, dado que no se hace mención del por qué **no se observó ninguna evidencia de la asistencia y/o presencia de un delegado de la Unidad Técnica Territorial N° 13** o del nivel central de la ADR en la **selección y calificación de la organización ejecutora del proyecto**, y como lo menciona el procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), numeral 5.5. “**COMITÉ TÉCNICO DE GESTIÓN. Para cada proyecto cofinanciado por la ADR, se conformará un Comité Técnico de Gestión del Proyecto, como instancia para la ejecución, aprobación y seguimiento a la implementación de acuerdo a los objetivos propuestos**”, en la información suministrada no se evidenció un Comité, para realizar la aprobación de la organización que se encargaría de ejecutar el Proyecto, lo que llama la atención teniendo en cuenta que, como se mencionó en el hallazgo, de estas decisiones no se evidenció que fueran concertadas con ningún representante de la ADR.

En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para subsanar las situaciones descritas e identificadas en este hallazgo, para que los riesgos identificados y asociados sean gestionados para evitar su materialización. En consecuencia, este hallazgo quedará abierto y se evaluará su posible cierre hasta que los responsables identifiquen las causas que lo generaron, formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes, en especial, la relacionada para cerrar la brecha procedimental de Cooperante y ADR para permitir la participación de actores diferentes sin el debido consenso de las instancias pertinentes.

**HALLAZGO N° 5. Deficiencias en el seguimiento a la ejecución de los PIDAR y en la documentación que respalda dicha actividad, e incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido.**

**Descripción:** El procedimiento PR-IMP-001, en su versión 7 del 15 de noviembre de 2018, define el “*Seguimiento a la Implementación*” como: “*Seguimiento al cumplimiento*”

del cronograma de actividades previsto en el marco de implementación del PIDAR", y para llevar a cabo dicha labor, consagró en el numeral 6, actividad 11 "Visitas de seguimiento a la implementación" precisando que: "Se realizarán visitas de seguimiento periódico, con el fin de reportar el estado de avance, dificultades presentadas, avance en la ejecución financiera (cofinanciación y contrapartida), de acuerdo con lo aprobado en los Comités Técnicos de Gestión [CTG] de proyectos" y asignando tal responsabilidad a las Unidades Técnicas Territoriales. Así las cosas, se presentan a continuación los resultados de incumplimientos asociados obtenidos en la revisión de los PIDAR de la muestra:

- a. En acta N° 2 de CTG del 10 de diciembre de 2018 del **PIDAR con Resolución 577 de 2018** se aprobó la contratación de un equipo de profesionales por parte de FUNPROSCOM, para desarrollar un plan de capacitaciones con el objetivo de "Implementar la Asistencia Técnica productiva mensual en cada predio para el cultivo de caña panelera" y "Realizar 10 talleres de capacitación con entrega de material didáctico (...)". En consecuencia, en CTG llevado a cabo el 22 de febrero de 2019 (Acta N° 4), la Directora de la UTT N° 13 solicitó a FUNPROSCOM el cronograma de las capacitaciones para acompañamiento y seguimiento por parte de la UTT; no obstante, la Oficina de Control Interno no evidenció dicho cronograma en el aplicativo Gestión de Proyectos, como tampoco en la información remitida por la UTT N° 13 por correo electrónico el 2 de junio de 2020, en el cual se adjuntó el plan de capacitación más no el cronograma con fechas de ejecución. Ahora bien, según "Acta de visita" del 2 de julio de 2019 realizada por UNODC, el porcentaje de avance de las capacitaciones era de un 50% y, dado que en el Proyecto se contemplaba terminarlas en diciembre de 2019, era necesario que la UTT realizara visitas de seguimiento para corroborar dicho avance y su congruencia con el cronograma establecido.

De otra parte, se identificaron cuatro (4) "Actas de Visita" realizadas por UNODC de fechas 9 y 10 de mayo y 2 y 10 de julio de 2019, cuyo objetivo fue "Realizar seguimiento a las actividades de asistencia técnica por parte del proyecto (...)" cuyas visitas fueron asistidas por integrantes del equipo del Cooperante mencionado y los

técnicos y profesionales contratados por FUNPROSCOM, en las cuales, no se observó la participación de la UTT N° 13, configurando un incumplimiento del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), que en su numeral 6 “Desarrollo”, actividad 11 *“Visitas de seguimiento a la implementación”*, indica que se efectuarán *“(…) con el fin de reportar el estado de avance, dificultades presentadas, avance en la ejecución financiera (cofinanciación y contrapartida), de acuerdo con lo aprobado en los Comités Técnicos de Gestión de Proyectos.”*

- b. En la validación del “Plan de Trabajo / Cronograma de Trabajo aprobado por el CTG en su sesión N° 1 del 21 de noviembre de 2018” del **PIDAR con Resolución 577 de 2018**, se observó en el Plan de Adquisiciones una actividad referente a la selección de proveedores para el suministro de sistemas de mejoramiento térmico y adquisición y entrega de bienes agropecuarios, específicamente, haciendo referencia a los siguientes productos y/o actividades: *“1. Insumos Agrícolas, Material vegetal y Herramientas; 2. Diseño, Diagramación e impresión de cartillas; y 3. Realización de Giras para Intercambio de conocimiento”*. El cumplimiento de estos hitos estaba contemplado para los meses cuatro y cinco (febrero y marzo del 2019); no obstante, sólo se hizo hasta los meses 10 y 11 (septiembre y octubre de 2019), es decir, entre cinco y seis meses después de lo planeado. La afectación derivada de este atraso fue abordada en el CTG N° 7 del 15 de agosto de 2019, donde se manifestó que: *“la organización FUNPROSCOM presenta al comité la preocupación que tiene por que el personal contratado, en estos momentos no está desarrollando ninguna actividad técnica concerniente al Memorando de Acuerdo, debido a que, como no se han adelantado lo procesos licitatorios de adquisiciones para la compra de insumos y herramientas, no se ha podido avanzar en el trabajo en campo”*, dando lugar a la suspensión de los contratos de los profesionales de Asistencia Técnica del PIDAR, hasta tanto no se ejecutaran dichos procesos licitatorios. Esto denota que no hubo una adecuada planeación de las actividades del proyecto.
- c. En el aplicativo Gestión de Proyectos se identificaron tres (3) archivos que contenían 29 actas de “Visita Técnico - Productiva” a igual número de beneficiarios del **PIDAR**

**Resolución 577 de 2018**, realizadas entre el 9 de enero y 24 de marzo de 2019 por los Profesionales y Técnicos de FUNPROSCOM, faltando el soporte de dichas visitas a los 162 beneficiarios restantes, del total de 191 que conformaban el PIDAR. Al respecto, la UTT N° 13 mediante correo electrónico del 2 de junio de 2020 informó: *"Las actas que se evidencian en el aplicativo son una muestra de las realizadas. La totalidad de las visitas las tiene la organización como parte de sus archivos y hacen parte de los informes de ejecución del memorando de acuerdo, esta es la razón por la que no aparecen en el aplicativo."*

Las situaciones expuestas contravienen lo establecido en el procedimiento PR-IMP-001 Numeral 5.7. DEL MANEJO DE LA DOCUMENTACIÓN que expresa, *"Todos los documentos generados en el proceso de implementación de cada proyecto reposarán en el archivo físico en la respectiva oficina de la Unidad Técnica Territorial, adicionalmente deben reposar en archivo digital en el sistema definido por la Agencia para tal fin conforme a los criterios definidos en el proceso de gestión documental. Es importante resaltar que en el expediente se deben incluir los documentos relacionados en el presente documento."*

- d. En el **PIDAR con Resolución 602 de 2018**, se observó evidencia de cuatro (4) visitas de seguimiento (formato F-IMP-010) realizadas a las comunidades indígenas de Santa Helena de Tiposo, Nueva Reforma, Camutí y Quina Quina el 29 y 30 de noviembre de 2019, con el objetivo de verificar las entregas de material vegetal. En cada formato de visita se relacionó y se mencionó un beneficiario por cada una de las comunidades visitadas; no obstante, en los listados de asistencia adjuntos a los formatos se evidenció la firma de un total de dieciocho (18) beneficiarios, los cuales no se relacionaron en los formatos de visita mencionados, situación que genera incertidumbre sobre la cobertura total de las visitas realizadas.

## **INFORMES DE SEGUIMIENTO MENSUAL**

Considerando los términos del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), que demanda en su numeral 6, actividad 12: *"Presentar informe mensual (25 de cada mes), donde se*

reporte el avance técnico, administrativo y financiero de los proyectos, de acuerdo al cronograma de actividades propuesto para la implementación del proyecto con sus soportes, el cual deberá ser remitido a la VIP el primer día hábil del siguiente mes a través de correo electrónico.”, así como lo indicado en la Circular 070 del 18 de abril de 2018 dirigida a los Directores de las Unidades Técnicas Territoriales, mediante la cual, la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR estableció que: **“con corte al 25 de cada mes, se remita a esta Vicepresidencia un INFORME TÉCNICO del estado de ejecución de los Proyectos (...) cofinanciados por la Agencia en los departamentos de su jurisdicción y competencia. (...)”**, esta Oficina de Control Interno encontró las siguientes situaciones de incumplimientos asociados:

- e. Teniendo en cuenta que el **PIDAR con Resolución 577 de 2018** inició actividades el 22 de noviembre de 2018 con la ejecución del primer CGT, y mediante acta N° 4 del CTG del 22 de febrero de 2019 se aprobó el plan de capacitación y asistencia técnica a los beneficiarios, el cual se interrumpió en agosto de 2019 en virtud de la suspensión de los contratos de los técnicos y profesionales contratados por FUNPROSCOM (Acta N° 7 de CTG del 15 de agosto de 2019), se debieron haber realizado nueve (9) informes de seguimiento del PIDAR (desde diciembre 2018 hasta agosto 2019). Dado lo anterior, se evidenció un único informe de seguimiento (formato F-IMP-006) con corte a julio de 2019, de lo cual, se concluye que se cumplió este lineamiento en un 11% (1 de 9). Así mismo, no se observó en el aplicativo Gestión de Proyectos, la evidencia de la remisión de dicho informe a la Vicepresidencia de Integración Productiva.

Así mismo, el **PIDAR con Resolución 602 de 2018** inició actividades en septiembre de 2018 con la instalación del primer CTG, por lo tanto, a mayo de 2020 debieron haberse elaborado y presentado 21 informes de seguimiento; no obstante, se evidenciaron solo cuatro (4) informes correspondientes a los meses de septiembre de 2018, marzo, abril y mayo de 2020, dando lugar al cumplimiento del 19% de la actividad (4 de 21).

f. En el análisis del contenido de los cuatro (4) informes observados del **PIDAR con Resolución 602 de 2018**, se identificaron imprecisiones en su contenido y falta de información, de acuerdo con los ítems definidos en el formato F-IMP-006 establecido para tal fin, tal como se detalla a continuación:

- El informe de septiembre 2018 no contenía fecha de elaboración y se registró como fecha de revisión el 29 de mayo de 2018, lo cual genera inquietudes sobre la calidad y pertinencia del seguimiento contenido en el documento a dicho corte (septiembre 2018).
- Los informes de marzo a mayo de 2020 no contenían fecha de revisión y presentaban la misma fecha de elaboración (1 de abril de 2020). Teniendo en cuenta que corresponden a meses diferentes, se generan inquietudes respecto a la oportunidad del seguimiento efectuado para dichos cortes.
- En el expediente del Proyecto se observaron siete (7) actas de reunión de CTG realizada el 5 de septiembre de 2018, 30 de noviembre de 2018, 1 de febrero de 2019, 30 de mayo de 2019, 12 de julio de 2019, 17 de julio de 2019 y 21 de febrero de 2020. En este orden de ideas, no se identificó en el contenido de los reportes efectuados entre marzo y mayo de 2020 la mención correspondiente a las actas del 12 de julio de 2019 y 21 de febrero de 2020. Esta situación plantea deficiencias en el seguimiento y control documental y operativo de la ejecución del PIDAR.
- En el contenido de los cuatro (4) informes se omitió información respecto a: Alertas o situaciones por resolver, Aspectos que requieren fortalecimiento y lecciones aprendidas, lo que redundaba en no abordar los aspectos técnicos, administrativos y financieros, y, por tanto, dificultaban concluir sobre el estado de evolución de la implementación a la fecha de reporte.

De otra parte, en la inspección del expediente del PIDAR no se identificó el envío a la Vicepresidencia de Integración Productiva de los informes de seguimiento, de acuerdo

con lo solicitado por la Circular 070 emitida por dicha Vicepresidencia el 18 de abril de 2018.

De igual manera, se identificaron debilidades en el manejo documental de estos informes por parte de la UTT N° 13, debido a que no fueron conservadas adecuadamente las evidencias en archivo digital, teniendo en cuenta que, en indagación efectuada el 28 de mayo de 2020 a la UTT donde se solicitaron "Los informes mensuales de seguimiento desde agosto de 2018 a marzo de 2020, los cuales fueron suscritos por el Director de la UTT y el Representante del órgano ejecutor, y que fueron enviados a la VIP (...)", los responsables en la UTT, contestaron: "adjunto los que encontramos en el expediente", los cuales correspondieron a los antes mencionados.

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S):   |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento, omisión o inadecuada aplicación del procedimiento de Implementación de Proyectos Integrales por parte de la UTT.</li> <li>▪ Inadecuada planeación y programación de las actividades de los PIDAR para su ejecución sucesiva.</li> <li>▪ Deficiencias en el monitoreo y seguimiento de los PIDAR por parte del equipo de la UTT.</li> <li>▪ Omisión en la obtención y conservación de los documentos generados en el proceso de implementación del PIDAR.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> <li>▪ Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión.</li> <li>▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto.</li> <li>▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> <li>▪ Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones).</li> <li>▪ Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interrupción de la continuidad en la ejecución del proyecto y la consecución oportuna de sus objetivos.</li> <li>▪ Incumplimientos de lo pactado y socializado a los beneficiarios del proyecto.</li> <li>▪ Desconocimiento del avance del proyecto cofinanciado y desviaciones no identificadas respecto del cronograma aprobado.</li> <li>▪ Daños a la imagen de la ADR.</li> <li>▪ Pérdida o ausencia de información en los expedientes físicos y por tanto digitales que puedan dar claridad sobre la trazabilidad del proyecto y que puedan ser piezas documentales esenciales para adelantar actividades al interior del proyecto cofinanciado.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Para poder cumplir con los requerimientos de seguimiento a la implementación de los PIDAR, se insta a la Directora de la UTT instruir a su equipo con una metodología ágil y práctica que considere los siguientes criterios:

- Control cronológico y consecutivo de las actas de visitas e informes de seguimiento: esto asegura la trazabilidad del proyecto en cada instancia de monitoreo (comités técnicos o reuniones internas de la UTT). Para lograrlo, se podrán valer de listas de chequeo o índices de documentos del PIDAR.
- Planeación de las entregas de reportes: asignar a los servidores responsables de los PIDAR la labor de coordinar y programar los hitos de elaboración y entrega de los Informes de Seguimiento / Informes técnicos mensuales, con el fin de evitar atrasos o imprevistos en la fecha de cumplimiento de su presentación a la Vicepresidencia de Integración Productiva. Para el efecto, se pueden valer de herramientas tales como Outlook o Planner, la cual permite monitorear los compromisos, fechas de vencimientos y encargados.
- Programación de jornadas de gestión documental: siendo espacios dispuestos por la Directora de la UTT, acordes con las responsabilidades y actividades de sus colaboradores, en donde se encargan de recopilar, archivar, digitalizar y cargar la información de la ejecución de los PIDAR en los repositorios dispuestos para el efecto (Gestión de Proyectos, Banco de Proyectos, Archivo Físico). Para constatar el éxito de cada jornada, deberán realizarse revisiones aleatorias, las cuales deberán compararse con una "rendición de cuentas" de las labores de cada servidor asignado.
- Monitoreo de avances de PIDAR: se insta a que los Secretarios Técnicos de los CTG de los Proyectos comparen los resultados expuestos en cada sesión frente a los reportes mensuales que se enviarán a la Vicepresidencia de Integración Productiva. En caso de identificar desviaciones, deberán realizarse las gestiones de subsanación pertinentes, debidamente documentadas o con posibilidad de ser trazables.
- Programación de visitas a los PIDAR: con base a los cronogramas e hitos relevantes de los Proyectos, se debería contar con una sábana de visitas planeadas, las cuales deben prever la solicitud de comisiones y viáticos del caso.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:**

- Desconocimiento, omisión o inadecuada aplicación del procedimiento de Implementación de Proyectos Integrales por parte de la UTT.
- Deficiencias en el monitoreo y seguimiento de los PIDAR por el equipo de la UTT.
- Inadecuada planeación y programación de las actividades de los PIDAR para su ejecución sucesiva.
- Omisión en la obtención y conservación de los documentos generados en el proceso de implementación del PIDAR.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Articulación con la VIP para establecer unas capacitaciones y/o socializaciones del procedimiento de implementación.   | Acta de reunión con los funcionarios de UTT y VIP responsables de la implementación de los PIDAR | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 01-jul-2020   | 31-ago-2020 |
| Implementar un plan de acción mensual en la UTT, determinando actividades a funcionarios responsables del proceso.   | Derrotero mensual, concepto cumplimiento de actividades y acciones inherentes al proceso.        | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 01-jul-2020   | 31-ago-2020 |
| Armar un grupo interdisciplinario entre UTT, Cooperante y VIP, articulando esfuerzos con el fin de tener actualizados, tanto el expediente en digital y como en físico, la documentación constituida dentro del proceso de implementación del PIDAR. | Tener los expedientes, tanto en físico como electrónicamente, debidamente actualizados.          | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 01-jul-2020   | 31-ago-2020 |

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

**Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones**

La Oficina de Control Interno acepta la respuesta de la UTT N° 13; no obstante, frente a la tercera acción propuesta del plan de mejoramiento, se insta a establecer una meta medible, dado que no se establece de qué manera un tercero puede comprobar que los

expedientes de los PIDAR están actualizados. En ese sentido, deberían plantearse alternativas como un índice de cada expediente subdividido en acápite como: Socialización - Poderes y permisos de delegación, Actas de Comités (ordenadas cronológicamente y numeradas con sendos consecutivos), Actas de Entregas, Informes de seguimiento, entre otros, que la Dirección de la UTT considere pertinentes. De esta manera, se puede efectuar trazabilidad a la integridad del contenido de las carpetas.

En virtud de la recomendación anterior, y teniendo en cuenta que debería ser extensible a todos los PIDAR y no sólo a aquellos evaluados en esta auditoría, se debería analizar la pertinencia de las fechas propuestas, dado que puede llegar a ser un trabajo dispendioso que requiere tiempo para su terminación.

#### **HALLAZGO N° 6. Inobservancia de los lineamientos procedimentales en las actividades de entrega de bienes, insumos y/o servicios.**

**Descripción:** Para verificar el cumplimiento procedimental en la entrega de los bienes, insumos y/o servicios en la implementación del **PIDAR con Resolución 602 de 2018**, la Oficina de Control Interno revisó tres (3) actas de entrega de bienes y/o servicios de fecha 29 de mayo de 2019, 1 de diciembre de 2019 y 19 de febrero de 2020, con el fin de corroborar que se hayan efectuado las entregas en los términos establecidos en el procedimiento PR-IMP-001 (versión 7), numeral 5.5.1.4 *“Del Proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios”*, y en algunas actividades del numeral 6 *“Desarrollo”*, en las que identificó las siguientes situaciones:

- a. En las actas de entrega de herramientas, equipos y materiales del 29 de mayo de 2019 y de material vegetal del 1 de diciembre de 2019, no se identificó mención en su contenido, ni evidencia de firmas, que soportaran la presencia o asistencia de un representante del proveedor responsable de cada uno de estos bienes y materiales, incumplándose lo establecido en el numeral 5.5.1.4, que a tenor indica: *“En el momento de la entrega (...), por parte del proveedor previamente elegido, deben estar presentes los siguientes actores: a) El Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado; b) Representante de los beneficiarios o su delegado; c) Representante del*

*proveedor; d) Representante del ejecutor"* (subrayado fuera de texto). Así mismo, lo dispuesto en el numeral 6 "Desarrollo", actividad 10 "Entrega de bienes, insumos y/o servicios", que indica: "La UTT deberá programar la entrega de insumos y/o servicios; en la cual participará: 1. Representante de la Unidad Técnica Territorial; 2. Representante del proveedor; 3. Beneficiarios registrados en el formato caracterización población beneficiaria según corresponda el tipo de inversión y representante de la forma asociativa; 4. Un representante del ejecutor". (subrayado fuera de texto).

De otra parte, el acta de entrega de material vegetal del 1 de diciembre de 2019 no presentó la firma del representante de la UTT, siendo un requisito indispensable para garantizar que los insumos entregados fueron verificados en su calidad y condiciones técnicas óptimas, de acuerdo con lo establecido en los literales b) y c), del apartado 1 "Acciones a Realizar" del numeral 5.5.1.4, que reza: "b. El Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado, (...), deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a la forma asociativa y los beneficiarios del proyecto por parte del proveedor; referido a las calidades, (...), estado de los insumos, cantidades, especificaciones técnicas tales como: (...), ingredientes activos, concentración de éstos y tipo de presentación para el caso de agroquímicos; composición y fórmula para el caso de fertilizantes (...), fechas de vencimiento, entre otros; de conformidad con lo establecido en acta de aprobación de compras por parte del Comité Técnico de Gestión del Proyecto. c. Posterior a esta verificación, se procederá a la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, lo cual quedará soportado en (...) Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios", atendiendo al plan de inversión del PIDAR acordado y socializado.

Cabe mencionar que, el mismo numeral 5.5.1.4 contiene una nota en la que se estableció: "No será válida la entrega de bienes y servicios, si no se cuenta con la presencia de la Unidad Técnica Territorial y demás miembros del Comité Técnico de Gestión." Además, de esta entrega no se observaron adjuntos al acta los listados de asistencia de los beneficiarios a la respectiva actividad. (Numeral 6, actividad 10).

- b. Al analizar el contenido de las tres (3) actas objeto de revisión, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes imprecisiones:
- Acta del 29 de mayo de 2019. El objetivo del acta indicaba que la entrega de los bienes y/o servicios se realizaría “*en la comunidad Camutí*”; no obstante, en el acuerdo “*Primero*” se registró que la entrega formal de los bienes y/o servicios se realizó “*a las comunidades: Quina Quina, Santa Helena, Tiposo, Camutí y Nueva Reforma*”, y en el acuerdo “*Segundo. Recibo a satisfacción*” se indicó “*(...) la comunidad Camutí, manifiesta que recibe a conformidad de acuerdo con las características técnicas y cantidades del plan de inversión acordado.*” Tales afirmaciones plantean ambigüedades respecto del cumplimiento del objetivo y generan incertidumbre sobre la(s) comunidad(es) que recibieron los bienes y/o insumos, toda vez que, el acta fue firmada por la Representante Legal de la Asociación “Comunidades PAMIJABOVA Gobierno UDIC”, aspecto que dificulta la identificación de la comunidad específica beneficiaria de la entrega.
  - Actas del 1 de diciembre de 2019 y 19 de febrero de 2020. En el acuerdo “*Segundo. Recibo a Satisfacción*” de cada acta se citó como firmante del acta a la Asociación de Alfareros de Socha - ASOALFASOCHA, la cual correspondía o se encontraba ubicada en el departamento de Boyacá; no obstante, las dos (2) actas se observaron firmadas por el representante de los beneficiarios de la Asociación ASOUDIC del departamento del Vaupés, lo que concuerda con el resto del contenido de estas actas de entrega.
- c. En los requerimientos del numeral 5.5.1.4, en el apartado 1. “*Acciones a Realizar*”, el literal d) demanda que: “*El lugar y fecha de entrega de los bienes, insumos y/o servicios, debe quedar definido en acta de reunión cuando el CTG apruebe las adquisiciones. En esta debe quedar plasmado claramente si la(s) entrega(s) se llevará(n) a cabo en un sólo punto o en diferentes predios*”, no obstante, en las seis (6) actas del Comité Técnico de Gestión (CTG) de las sesiones llevadas a cabo entre el 5 de septiembre de 2018 y el 17 de julio de 2019, no se evidenció en su contenido el establecimiento o definición de los lugares y fechas para la entrega de los bienes

insumos y/o servicios que se ejecutaron el 29 de mayo de 2019, el 1 de diciembre de 2019 y el 19 de febrero de 2020.

- d. El literal a) del apartado 1. "Acciones a Realizar" del numeral 5.5.1.4, indica: *"Previo a la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, el representante de la forma asociativa, con el apoyo de la Unidad Técnica Territorial, deberá socializar a los beneficiarios, la relación de los elementos que se entregarán por medio del proyecto integral, especialmente si el proyecto incluye entrega de bienes, insumos y/o servicios por productor; lo cual se hará constar en Acta"*; no obstante, en el contenido de las tres (3) actas de entrega no se evidenció registros relacionados con la realización de esta actividad, como tampoco se identificó otro documento afín que permitiera corroborar el cumplimiento de este requisito.

Para la entrega realizada el 19 de febrero de 2020, aplica la versión 8 del procedimiento PR-IMP-001, que en el numeral 6 "Desarrollo", actividad 12, consagra: *"Entrega de bienes e insumos. Previo o durante la entrega de los bienes o insumos el representante de los beneficiarios con apoyo de la UTT debe socializar a los beneficiarios, la relación de los elementos que se entregarán. (...)."*

- e. El numeral 5.5.1.4, indica en la nota 1: *"Se debe aclarar que cuando la inversión corresponde a insumos, bienes o servicios, para cada uno de los predios, se requerirá la presencia de cada productor (...), quien deberá firmar el recibo a satisfacción en el formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. (...)."* Por su parte, la versión 8 del procedimiento PR-IMP-001 plantea este mismo requerimiento en su numeral 6, actividad 12, así: *"(...). Cuando la inversión corresponda a entregas individuales, se requiere la presencia de cada uno de los beneficiarios, quienes deben firmar el recibido a satisfacción (...)",* indicando como "Registro" el formato *"F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios."*

En este sentido, no se observó el diligenciamiento del formato aludido (F-IMP-008) por cada uno de los cincuenta (50) pequeños y medianos productores beneficiarios

del PIDAR, en su lugar, se observó un formato de lista de asistencia por fecha de entrega firmado por los beneficiarios; no obstante, tal formato no contenía el detalle de los bienes y/o insumos entregados a cada productor, entre otros aspectos considerados en el formato F-IMP-008. Esta situación genera dudas de la aplicabilidad del procedimiento, pues lo esperado es que este formato fuese suscrito por cada uno de los beneficiarios, con el fin de brindarles mayor garantía y confiabilidad sobre la calidad y estado de los bienes y/o insumos al momento de recibirlos.

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

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)  | IMPACTO(S):  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento, olvido y/u omisión de los requisitos procedimentales para configurar la entrega de bienes, insumos y/o servicios.</li> <li>▪ Falta de coordinación, precisión y planeación de la información de entregas entre los actores que asisten a los espacios correspondientes.</li> <li>▪ Falta de programación de lugares y tiempos de las entregas de bienes, insumos y/o servicios a los beneficiarios.</li> <li>▪ Aplicación de esquemas simplificados o resumidos sobre las entregas de información (se hacen a nivel global, no detallado)</li> <li>▪ Falta de aprobación de comisiones o gastos de desplazamiento al servidor o delegado de la ADR para que asista a las reuniones de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios, además de las visitas de seguimiento.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> <li>▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> <li>▪ Aceptación de bienes / servicios / insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTGL y los aspectos mínimos procedimentales.</li> <li>▪ Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas).</li> <li>▪ Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Afectaciones a terceros (beneficiarios del proyecto).</li> <li>▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la inadecuada ejecución del proyecto.</li> <li>▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR.</li> <li>▪ Posible pérdida de la cofinanciación del proyecto y/o restitución de los recursos correspondientes a la ADR.</li> <li>▪ Interrupción de la continuidad en la ejecución del proyecto y la consecución oportuna de sus objetivos.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** La adopción por parte del Cooperante, junto con el consentimiento de la UTT 13, sobre la manera en la que se deben emprender las actividades de entrega de bienes, insumos y/o servicios puede obedecer a las dificultades geográficas y/o de desplazamientos a los territorios donde se deben ejecutar. Así las cosas, es necesario que la ADR (Vicepresidencia de Integración Productiva), en conjunto con la UTT, evite contratiempos con los resultados derivados, a través de:

- **Planeación de comisiones/desplazamientos por número de proyectos.** Esto asegurará que no existan limitantes por recursos de viaje, para cumplir con los hitos de entregas de bienes, insumos y/o servicios conforme se estipula en los CTG. Adicionalmente, se deberá compartir esta programación con los Representantes de las formas asociativas, los ejecutores y los productores/beneficiarios, para coordinar su asistencia y garantizar la efectividad de las entregas. Si no existe confirmación de las partes, debe evitarse realizar la visita de entregas y reprogramar; en todo caso, deben evitarse, en la medida de lo posible, estas circunstancias. Se insta a que, desde las reuniones de socialización del proyecto, se planteen escenarios de lugares factibles para llevar a cabo las entregas.
- **Diseño de indicadores de entregas por comisión programada.** En la medida en que se surtan las comisiones contempladas anteriormente, la UTT deberá plantear objetivos medibles y verificables de entregas de bienes, insumos y/o servicios, obteniendo al final de cada reunión las actas correspondientes (debidamente suscritas), y enviándolas al Revisor del Plan de Trabajo para que este conceptúe sobre la oportunidad y cumplimiento de la labor. Por ejemplo, se podrían determinar que en cada visita se entregarán “n” elementos, y el indicador deberá dar cuenta de que se cumplió al 100%, o se llegó a un nivel inferior. En este último caso, se deberán concertar medidas correctivas que propendan por alcanzar el objetivo, lo que supondrá la revisión continua del plan de trabajo y fechas claras de compromiso para lograrlo. Deberán evitarse escenarios donde se globalicen las entregas, siempre deberán detallarse por beneficiarios y buscar alternativas que garanticen su individualización.
- **Evaluación del diseño de las actas de entregas.** Como iniciativa de la UTT, y, para procurar que en los escenarios de entrega no se presenten situaciones atípicas como: compromisos informales, visitas posteriores de subsanación o falta de actores para llevar a cabo la actividad, entre otros aspectos, es necesario analizar la posibilidad de sugerir modificaciones a los formatos de actas de entrega, evitando que estas contengan declaraciones generalizadas sobre las mismas, y más bien, detallando

aspectos asociados a cuestionamientos sobre la calidad, oportunidad, compromisos y pendientes, de tal manera que el beneficiario pueda libremente declarar si está satisfecho con estos factores, si lo que recibe cumple con las condiciones acordadas, y si rehúsa o no su derecho a recibir el material; también se insta que contenga una nota expresa en donde el beneficiario sepa que no está obligado a la recepción si se van a generar compromisos de subsanaciones.

- **Revisiones del contenido de las actas de entrega.** Se sugiere la designación de una instancia al interior de la UTT que revise las declaraciones y afirmaciones incluidas en las actas de entrega. De esta manera, se evitan errores en datos de Asociaciones, beneficiarios, fechas, condiciones, entre otros aplicables.

Finalmente, se deberá considerar como parte de la orden del día de los CTG los requerimientos obligatorios que demanda el procedimiento de implementación de PIDAR (PR-IMP-001), para efectos de darle cobertura y disposición. Entre ellos, y bajo el particular de este reporte, los lugares y fechas de entrega de los bienes, insumos y/o servicios convenidos. Se insta a que, complementariamente se acompañe el punto de un cronograma estructurado de entregas, acorde con los compromisos de los beneficiarios y características propias de sus proyectos (ej. tiempos de cultivos, podas, etc.).

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:**

- Desconocimiento, olvido y/u omisión de los requisitos procedimentales para configurar la entrega de bienes, insumos y/o servicios.
- Falta de coordinación, precisión y planeación de la información de entregas entre los actores que asisten a los espacios correspondientes.
- Falta de aprobación de comisiones o gastos de desplazamiento al servidor o delegado de la ADR para que asista a las reuniones de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios, además de las visitas de seguimiento.

- Falta de programación de lugares y tiempos de las entregas de bienes, insumos y/o servicios a los beneficiarios.
- Aplicación de esquemas simplificados o resumidos sobre las entregas de información (se hacen a nivel global, no detallado).

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Socializar con los profesionales responsables del apoyo en la ejecución de los PIDAR del Procedimiento en la ejecución de los Proyectos en el marco de los convenios de cooperación. | Acta de reunión sobre la socialización del procedimiento de ejecución de los PIDAR.  | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 7-jul-2020  |
| Convocar al CTGL a fin de programar las entregas de los insumos, herramientas, equipos y demás bienes establecidos en Plan de Inversión.   | Acta del CTG a fin de programar las entregas de los insumos, herramientas, equipos y demás bienes establecidos en Plan de Inversión. Incluir cronograma de entregas. | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 7-jul-2020  |
| Programar al interior de la UTT las comisiones de los profesionales que estarán en las entregas mes a mes.   | Programación mensual de comisiones y desplazamiento (formato F-SAD-019).   | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 1-dic-2020  |

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

**Concepto de la Oficina de Control interno: Aceptado con Observaciones**

La Oficina de Control Interno acepta la respuesta de la UTT; no obstante, frente al plan de mejoramiento, se insta al equipo de la UTT N° 13 a fortalecer la primera acción propuesta, toda vez que, la capacitación o socialización de los procedimientos por sí solas no atacan la causa raíz del incumplimiento de entregas de bienes, insumos y/o servicios. En este sentido, deberá buscarse un mecanismo más específico donde se aborde el protocolo de actividades o lineamientos a cumplir para que las entregas se hagan oportunamente y con las especificaciones de calidad esperadas.

De acuerdo a lo expuesto en este plan de mejoramiento, se resalta el hecho de que se integre y lleve a consenso del CTG la programación de la entrega de los bienes, insumos y/o servicios (tema que es obligatorio por el procedimiento de implementación); no obstante, es pertinente adoptar dentro de esta gestión de mejora la identificación y aplicación de esquemas detallados de ejecución de la actividad para darle cobertura del 100% a los beneficiarios, garantizando los recursos de los profesionales que viajarán a realizar las entregas, así como los tiempos requeridos para cumplir con la misión encomendada.

De otra parte, es importante evaluar si los tiempos propuestos son razonables para su cumplimiento, considerando que las acciones no sólo deben ser aplicadas a los PIDAR evaluados por la Oficina de Control Interno, sino en general, a todos los que tiene a cargo la UTT N° 13, siendo entonces seis (6) días del mes de julio insuficientes para lograrlo.

### **HALLAZGO N° 7. Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en los PIDAR**

**Descripción:** En el numeral 4 del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), se definen los ajustes a los PIDAR como: *"(...) aquellos cambios al proyecto que no afecten los objetivos, líneas de inversión, indicadores, productos y metas del proyecto, los cuales deben provenir del 100% de los beneficiarios, a través de una comunicación escrita firmada por el representante legal; esta comunicación deberá ser radicada en la Unidad Técnica Territorial"*. Así mismo, dentro de los requisitos para llevarlos a cabo, el numeral 5.6 del procedimiento cita: *"Los ajustes serán aprobados formalmente en el marco de las actividades adelantadas por el Comité Técnico de Gestión, desde la Unidad Técnica Territorial - UTT, cuyo procedimiento deberá tener en cuenta lo siguiente:*

- a. Carta de solicitud de ajuste firmada por el representante legal de la forma asociativa solicitando el ajuste.*
- b. Las solicitudes de ajuste serán presentadas en el formato F-IMP-005 Solicitud de modificación o ajuste, donde se indicará el estado inicial del proyecto y el ajuste solicitado con su respectivo análisis técnico, jurídico y financiero.*

*c. Recibida la solicitud, la Unidad Técnica Territorial, debe verificar la pertinencia técnica, jurídica y ambiental de la solicitud de ajuste, previa decisión del Comité Técnico de Gestión.*

*d. La Unidad Técnica Territorial presentará la solicitud de ajuste para que se apruebe por el Comité Técnico de Gestión previo estudio y análisis. Esta decisión se hará constar de la respectiva acta, la cual se cargará en el aplicativo.*

*e. Toda la documentación relacionada con este proceso se dará a conocer a los beneficiarios a través de su representante, quien deberá estar debidamente facultado, para la presentación de la solicitud de ajustes y actualizaciones, la comunicación de las decisiones adoptadas y para adelantar cualquier gestión al respecto.*

*f. Las solicitudes de ajuste serán presentadas por la organización de manera formal.*

*g. La Unidad Técnica Territorial deberá comunicar los ajustes realizados a la Vicepresidencia de Integración Productiva."*

Bajo este escenario, en la documentación inspeccionada del **PIDAR con Resolución 602 de 2018**, se observó que en sesión del CTG llevada a cabo el 30 de noviembre de 2018 (Acta N° 2) se trataron asuntos relacionados con "*Ajustes al plan de inversión*", en los cuales se expuso "*(...) un ajuste a la adquisición del insumo denominado Mancozeb 800 Wp, el cual es un fungicida que no tiene función en los sistemas productivos tradicionales de yuca y plátano. El rubro de este insumo corresponde a \$2.500.000 los cuales serán distribuidos en una actividad sostenible de elaboración de bioles, adquiriendo: 8 canecas de 55 galones, 8 bultos de melaza de 30 kilogramos, 8 galones de EM, 16 kilos de levadura granulada*".

Para efectos de corroborar la trazabilidad de la solicitud y aprobación del ajuste mencionado, se consultó el aplicativo Gestión de Proyectos sobre la existencia de los requisitos precitados anteriormente; no obstante, no fueron hallados. Al respecto, la Directora de la UTT N° 13 mediante correo electrónico del 28 de mayo de 2020, informó: "*Se revisó el expediente físico y se constató con el cooperante y no se logró encontrar la evidencia.*"

La situación entonces denota un sobrepaso de los controles establecidos para “Ajustes” que requieran realizarse en la implementación de los PIDAR, la gestión de la UTT, su autorización por parte del Comité de Gestión y su comunicación a la Vicepresidencia de Integración Productiva. Es de anotar que, esta situación impacta el cumplimiento de los objetivos del Proyecto en cuanto a la ejecución del plan de adquisiciones.

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S):  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento, omisión y/o falta de implementación de los requisitos procedimentales para realizar ajustes y/o modificaciones al PIDAR.</li> <li>▪ Omisión de las instrucciones y orientaciones por parte del Comité Técnico de Gestión sobre el esquema de aprobación de ajustes y/o modificaciones.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello.</li> <li>▪ Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la resolución de adjudicación del proyecto.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Afectaciones a terceros por el cambio de las condiciones iniciales aceptadas por los beneficiarios del proyecto.</li> <li>▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la inadecuada ejecución del proyecto.</li> <li>▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR.</li> <li>▪ Posible pérdida de recursos económicos e insumos por ajustes y/o modificaciones a lo establecido en el plan de inversión inicial.</li> <li>▪ Eventuales interrupciones a la implementación del proyecto por falta de aprobaciones de ajustes, o cambios en el plan de adquisiciones.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Se insta a que durante el desarrollo de los Comités Técnicos de Gestión se considere en la orden del día, al momento de abordar temáticas asociadas con ajustes y/o modificaciones, un breve cuestionario donde se pueda evidenciar el cumplimiento de los pre-requisitos normados procedimentalmente, para proceder a su consideración y posterior aprobación. Si se identifica que no se han ejecutado esos pasos, deberá instruirse y dejar documentada la decisión de abordar la situación en la próxima sesión del Comité, para hacerle seguimiento vía compromisos.

De otra parte, se recomienda acudir a las instancias de visitas de seguimiento a la implementación para explorar potenciales requerimientos de ajustes y/o modificaciones, para poder acometer los pasos pertinentes (de ajustes o modificaciones) y escalarlos al Comité Técnico de Gestión.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:**

- Desconocimiento, omisión y/o falta de implementación de los requisitos procedimentales para realizar ajustes y/o modificaciones al PIDAR.
- Omisión de las instrucciones y orientaciones por parte del Comité Técnico de Gestión sobre el esquema de aprobación de ajustes y/o modificaciones.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|---|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Realizar actualización periódica al personal de la UTT, encargado de la implementación, sobre el procedimiento de ejecución por cooperación y ejecución directa. | Actas de personal capacitado y actualizado en la ejecución de PIDAR, en cuanto a su proceso e implantación.                         | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 1-dic-2020  |
| Capacitar periódicamente al Comité Técnico de Gestión sobre el procedimiento de ejecución.   | Socializar a los CTG los requisitos para la realización de ajuste y/o modificaciones. Adecuada toma de decisiones por parte de CTG. | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 1-dic-2020  |
| Plantear una lista de chequeo para verificar que el proceso de ajuste y/o modificación se realice de acuerdo con lo establecido en el procedimiento.             | Entregar a los ejecutores y organizaciones lista de chequeo para evaluar el proceso de ajustes y/o modificaciones.                  | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 1-dic-2020  |

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

**Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones**

Esta Oficina de Control Interno acepta la respuesta de la UTT; no obstante, frente al plan de mejoramiento, se insta al equipo de la UTT N° 13 a fortalecer las acciones propuestas de “actualización / capacitación periódica”, toda vez que, no se está indicando la frecuencia precisa con la que se impartirán las actualizaciones y/o capacitaciones sobre los procedimientos de implementación por modalidad de Cooperación o Ejecución Directa, pues se indica que se hará "periódicamente", por lo que, se recomienda delimitarla. Sin perjuicio de ello, esta Oficina de Control Interno considera que los espacios de capacitación en sí mismos no ayudan a mitigar los riesgos asociados y sus

causas, por lo que se insta a buscar mecanismos más robustos, como, por ejemplo, las instrucciones o directrices a seguir en las labores de ejecución de los PIDAR.

Ahora bien, respecto a la segunda meta, aunado a lo expuesto previamente, se encuentra el hecho de que se debe indicar en qué CTG se van a realizar las socializaciones y la manera como se podrá corroborar que se dio cumplimiento a las mismas. Se reitera que el sólo hecho de divulgar el manejo de los ajustes no aminora los impactos de no hacerlos o de no ejecutarlos oportunamente, por lo que, se deben buscar medidas más eficaces que puedan ser verificadas en la implementación. De hecho, la meta debería establecer el documento de requisitos de los ajustes y la forma de documentarlos.

Frente a la tercera acción propuesta, al establecer los listados de chequeo como el mecanismo para orientar instrucciones de ajustes o modificaciones en la implementación y atacar la causa propuesta, en la meta se deberá indicar cómo y cuándo se entregarán las listas de chequeo a las organizaciones ejecutoras y la constancia del caso.

### **HALLAZGO N° 8. Inconsistencias en la conformación y gestión de los Comités Técnicos de Gestión.**

**Descripción:** Una de las etapas de la implementación de los PIDAR es la constitución de los Comités Técnicos de Gestión (CTG), sus integrantes, calidades y funciones, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el procedimiento PR-IMP-001, cuya versión aplicable está relacionada con la fecha de ejecución de las actividades en cada PIDAR. Así las cosas, en la verificación de estos aspectos en los PIDAR de la muestra seleccionada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

- a. El procedimiento PR-IMP-001 (versión 7) en su numeral 5.5” Comité *Técnico de Gestión - CTG*” indica que: “(...), se conformará por un número impar de la siguiente manera: a. El Director de la Unidad Técnica Territorial, o su delegado (Funcionario de Planta), quien lo presidirá. b. Un representante del ejecutor. c. El representante legal o un suplente de la forma asociativa beneficiaria (asociación de productores, (...).  
*Nota 2: Si por alguna situación se requiere que el suplente del representante legal lo*

*reemplace, se le podrán otorgar dichas facultades, quien a su vez participará con voz y voto en la toma de decisiones, el cual debe hacer parte de la entidad ejecutora. El suplente deberá aportar autorización formal del representante legal principal, la cual se debe anexar al acta, donde el secretario técnico del Comité Técnico de Gestión deberá verificar la validez del documento. (subrayado fuera de texto).*

En la revisión de once (11) actas del CTG del **PIDAR con Resolución 577 de 2018**, en cuatro (4) de ellas se observó:

- Acta N° 7 del 15 agosto de 2019 y N° 8 del 24 septiembre de 2019. Fueron delegados la señora (...) (Asesora Jurídica de FUNPROSCOM) y el señor (...) (Representante Legal de la Asociación Agroindustrial Altos San Carlos), respectivamente; no obstante, no se evidenció autorización formal de la señora (...) (Representante Legal principal de FUNPROSCOM) para su reemplazo o suplencia, como tampoco mención en el contenido de las actas mencionadas.
- Acta N° 9 del 21 al 23 de octubre y 05 de noviembre de 2019 y Acta N° 11 del 27 al 28 de febrero y 09 de marzo de 2020. Se observó la asistencia de la señora (...) (Abogada), y el señor (...) (Representante Legal de la Asociación Agroindustrial Panelera El Alto San Carlos), de quienes se mencionó en el contenido del acta que contaban con un poder o documento de delegación; no obstante, dichos documentos no se evidenciaron como anexo a las respectivas actas.

De otra parte, en el Acta N° 1 del 21 de noviembre de 2018 (constitución CTG) en la última página correspondiente a la sección de firmas, se observó que, además de ser una copia digitalizada con diseño diferente, no era congruente con la paginación del resto del documento; adicionalmente, esta página contenía un campo designado para la firma de "(...) - Representante Legal de la Asociación Agroindustrial Panelera El Alto San Carlos – Caparrapi" en donde se observó la siguiente nota: *"No asistió por inconvenientes de salud a última hora"*; no obstante, en el numeral 1 del acta que mencionaba los asistentes a la reunión no se observó la mención de este participante como tampoco en el resto del contenido del acta se identificó alusión de una forma

asociativa invitada. Estas situaciones generan pérdida de fiabilidad sobre la oportunidad y correspondencia de dicha evidencia al acta revisada.

- b. El procedimiento PR-IMP-001 (versión 6), en su numeral 5.2.2.1 indica que el CTG del PIDAR se conformará por un número impar de integrantes que contempla un *"Secretario técnico del Comité: Funcionario o contratista de la Unidad Técnica Territorial de la ADR quien debe contar con la idoneidad técnica requerida para desarrollar esta tarea. El secretario no tendrá voz ni voto."* De otra parte, la versión 7 del procedimiento, en su numeral 5.5 *"Comité Técnico de Gestión CTG"*, nota 6 señala que: *"La secretaría técnica del Comité deberá ser asumida por la Unidad técnica Territorial de la ADR en cabeza de quien sea designado por el director de la Unidad Técnica Territorial"*, y en literal b) del apartado *"Funciones de la secretaría técnica del Comité Técnico de Gestión"* cita: *"b) Plasmar en actas debidamente numeradas y calendadas lo analizado y aprobado en las sesiones de los CTG, las cuales deben ser suscritas por sus miembros en la misma sesión"* (subrayado fuera de texto).

Al respecto, en el contenido del Acta N° 1 del 5 de septiembre de 2018, en el aparte de conformación del CTG (página 3) del **PIDAR con Resolución 602 de 2018**, se registró: *"En lo concerniente al cargo de secretario técnico de este comité de gestión, queda a disposición de la directora de las UTT 13, quien designará un funcionario y/o contratista de la Unidad Técnica Territorial para que desarrolle esta función en los siguientes comités"* (subrayado fuera de texto); no obstante, en el acta N° 2 del 30 de noviembre de 2018 no se evidenció tal designación, y, en las actas N° 3 del 1 de febrero de 2019, N° 6 del 17 de julio de 2019 y N° 8 del 21 de febrero de 2020 no se exhibió firma y/o mención de este integrante, es decir, que el 57% de las reuniones que al corte de marzo de 2020 se habían realizado (siete (7) en total), no contaron con la formalidad de un integrante que ostentara dicha función.

Ahora bien, dada la falta de este integrante *"con la idoneidad técnica requerida para desarrollar esta tarea"*, se materializaron las siguientes imprecisiones, que se hubieran evitado al ser un control propio del rol que ejercería dentro de las sesiones del Comité:

- Los nombres asignados a los archivos cargados en el aplicativo Gestión de Proyectos como: "N° 3 del 1 de febrero de 2019" que indicó su modalidad como "virtual", "N° 4 del 30 de mayo de 2019" y "N° 5 del 12 de julio de 2019", no incluyeron en su contenido el número de consecutivo del acta reflejado en el nombre del archivo.
  - En el acta N° 6 del 17 de julio de 2019, en el encabezado denominado "Comité" se indicó: "Comité Técnico de Gestión N° 5 (Virtual)", aspecto que denotaba confusión al no saberse si correspondía a la quinta vez que se reunía el CTG de forma virtual, o si en efecto, fue la sexta reunión de este.
  - Errores en la numeración empleada para el consecutivo de las actas del CTG, toda vez que, no se evidenció el acta N° 7.
  - En el acta nombrada como "N° 8 del 21 de febrero de 2020" la numeración indicada al inicio del contenido de esta fue "Acta N° 005", creando incertidumbre acerca del consecutivo legítimo, teniendo en cuenta que previamente se nombró el Acta N° 5 del 12 de julio de 2019, y que no se identificó un acta con el N° 7. En el contenido de la página 2 de esta "Acta N° 005", se evidenció una anotación manuscrita en un espacio presuntamente dejado en blanco y con una imagen de fondo, con enmendaduras y tachones con el que se registró elementos que estaban pendientes de entrega, y que como se entendió el manuscrito, éste rezaba: *"50 unidades de platos aluminio de 50 cc de diámetro, adicionalmente queda pendiente por entregar: 19 pares de botas; 23 carpas 46 paquetes bolsas (sic)".*
- c. El procedimiento PR-IMP-001 (versión 7), en su numeral 6, actividad 7 "*Desarrollo de Comités Técnicos de Gestión*" señala: "*Finalizada cada sesión, la UTT suscribirá el acta de reunión y se adjuntará el listado de asistencia*"; no obstante, el acta N° 8 de sesión de CTG del **PIDAR con Resolución 1540 de 2017** realizada el 11 de diciembre de 2018 en la que participó la Directora de la UTT, no fue suscrita por ella.

El numeral 5.4.1. del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 8) estipula que: "(...). *El Comité delibera con la asistencia de la totalidad de los miembros que tengan voto. (...)*", es decir, se debe contar con la asistencia mínima del Director de la UTT o su delegado, el representante de los beneficiarios o su delegado y el representante del Cooperante; no obstante, aún cuando en el acta de reunión del 12 de febrero de 2020 del **PIDAR con Resolución 459 de 2019**, en la sección de participantes se menciona que asistieron los citados miembros, la Oficina de Control Interno no evidenció la suscripción de esta por parte del representante de los beneficiarios o su delegado; por lo tanto, no fue factible concluir sobre la participación efectiva de este integrante.

Lo anterior, toma más relevancia considerando que durante esta sesión fueron presentadas y aprobadas "(...) *fichas técnicas de insumos, herramientas e infraestructura contemplados en el PIDAR. (...)*", así como los términos de referencia solicitados para la contratación. Idéntica situación se evidenció en el acta de reunión del 28 de abril de 2020, en la que se sometieron a aprobación aspectos como los términos de referencia para la aprobación de los técnicos por parte de la FAO y el Plan Operativo de Actividades - POA.

- d. El numeral 5.2.2.1 del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 4), indica que uno de los integrantes del CTG es: "*Un representante del grupo asociativo, (...), y además tener la calidad de beneficiario del proyecto*"; no obstante, al verificar el listado de beneficiarios del **PIDAR con Resolución 1540 de 2017** registrados en el formato F-EFP-002 "*Caracterización de la Población Beneficiaria*" se observó que la Representante Legal de ASOPROGUAVIARE (miembro del CTG – Acta N° 1 del 3 de agosto de 2018) no ostentaba la calidad de beneficiaria del PIDAR.
- e. En los literales b) y c) del acta N° 14 del CTG del **PIDAR con Resolución 1540 de 2017** llevado a cabo el 2 de agosto de 2019, se observó la siguiente mención: "*b) Durante la última semana del mes de julio y principios del mes de agosto se ha realizado la recepción de los diferentes insumos contemplados en el Memorando de Acuerdo N° 94, (...),*" y "*c) Una vez verificados cada uno de los insumos, herramientas y equipos relacionados en el Memorando de Acuerdo N° 94 se*

**concertaron las entregas**, las cuales se realizarán del 6 al 9 de agosto, (...)” (negritas fuera de texto); no obstante, en el expediente suministrado por la UTT no se evidenció:

- Los términos de referencia que debió elaborar la organización CPGA Puertos de Ariari para realizar la Solicitud de Cotización (SDC) con la que se convocaría a los proponentes (proveedores) para la adquisición de los insumos agropecuarios, entre los que se incluían melaza, cal dolomita y sal mineralizada, de acuerdo con la actividad asignada a dicha organización en el primer CTG realizado el 1 de agosto de 2018 en el que se aprobó el *“Plan de Trabajo (Cronograma de Actividades)”*, y se dispuso: *“Elaborar los términos de referencia que contenga las condiciones de idoneidad y especificaciones técnicas para la contratación del personal que ejecutara las actividades de establecimiento de los proyectos productivos y proyectos ambientales, de asistencia técnica y capacitaciones presentándolos al CTL para su aprobación”* (numeral 5, ítem 4 del acta).
- Acta que sustentara: a) los proponentes seleccionados, b) sus puntajes de evaluación y c) la decisión de aprobación de la selección definitiva, teniendo en cuenta lo establecido en el procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), numeral 5.5 *“Comité Técnico de Gestión - CTG”*, apartado *“Funciones del Comité Técnico de Gestión”*, literales: d) *“Revisar previamente la idoneidad del futuro proveedor”*, f) *“Revisar las propuestas presentadas según los mecanismos de ejecución definidos”*, y g) *“Aprobar las compras y contrataciones que deban realizarse para la implementación del proyecto previa aplicación del mecanismo de ejecución adoptado.”*

Esta situación permite concluir que, el proveedor comenzó sus labores de abastecimiento y entregas sin que se haya sometido a consideración del Comité Técnico de Gestión Local su aprobación, debidamente documentada en acta.

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S):   |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de divulgación de los requerimientos operativos de la ADR a los miembros del Comité Técnico de Gestión, en lo relacionado a la solicitud, validación y recopilación de las autorizaciones o delegaciones a terceros para su participación.</li> <li>▪ Ausencia de designación formal de secretario técnico por parte del Director de la Unidad Técnica Territorial durante las sesiones de los CTG y falta de ejercicio de sus funciones.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> <li>▪ Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión, sin presencia del quorum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de seguimiento de los compromisos adquiridos por los miembros del Comité Técnico de Gestión en cada una de las sesiones realizadas, tanto en modalidad presencial como virtual.</li> <li>▪ Inadecuada e insuficiente representación de los beneficiarios ante el CTG.</li> <li>▪ Pérdida de trazabilidad de la información, compromisos y demás actuaciones en el marco de las reuniones del CTG.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Se recomienda que desde las primeras sesiones del Comité Técnico de Gestión, se indique como parte de la orden del día la selección del Secretario Técnico del Comité, y se den a conocer sus roles, funciones y prohibiciones. No deberán ejecutarse Comités sin que se cumpla este requisito. Se adiciona también la importancia de que dicha persona lleve un archivo ordenado cronológicamente y por número consecutivo, de las actas, así como de los anexos a las mismas, digitalizando en simultáneo cada cierto tiempo (según determine la Directora de la UTT) en el repositorio de la ADR (Gestión de Proyectos u otro medio que se disponga para el efecto). Deberá evitar archivar documentos en borrador, firmados parcialmente o con anotaciones manuscritas aplicadas en actas diligenciadas en medios computacionales.

Frente a las sesiones de los CTG, se recomienda que se lleve una planilla de inscripción de los integrantes principales, y a renglón seguido, relacionar sus respectivos suplentes. Este anexo deberá ser parte integrante de las actas, o en su defecto, esta relación puede hacer parte de su contenido, siempre y cuando se exponga el detalle enunciado (principales, suplentes y sus roles). El Secretario Técnico del Comité deberá constatar en el acta que los integrantes cumplen con los requisitos habilitantes según los procedimientos vigentes (dejando explícita tal declaración, haciéndose responsable de eventuales omisiones o incumplimientos), y dar a conocer a los asistentes, en caso de identificar cualquier excepción, el manejo de estas, instruyendo la terminación de la sesión en caso de que no se cumplan las condiciones mínimas establecidas.

## **Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** La unidad auditada, manifestó lo siguiente respecto a los literales:

- a. PIDAR Resolución 577 de 2018: *“No se Acepta. Se adjuntó Acta CTGL N° 7 con poder de la señora (...), el Acta de CTGL N° 8 no se requiere poder, el señor (...) Representante Legal de la Asociación Agroindustrial Altos San Carlos, asiste al comité. Se adjunta Acta CTGL N° 9 con poder de la señora (...), se adjunta poder en Acta de CTGL N° 11, pero es del señor (...), como delegado del Representante Legal de FUNPROSCOM, el señor (...) si asiste. Se anexa nuevamente el Acta de CTGL N° 01 legiblemente escaneada. Se menciona en la firma "No asistió por inconvenientes de salud a última hora", porque el representante se encontraba citado para el comité, pero el día del CTGL le ocurrió una urgencia y tuvo que ser hospitalizado el mismo día. Por tanto, y por solicitud de la delegada de la Agencia, se dejó en el acta en proposiciones y varios que se tuviera en cuenta para los siguientes CTGL la presencia del Representante Legal de los beneficiarios o su delegado, si éste no pudiera asistir, y que se dejara la anotación en la firma.”*
- c. PIDAR Resolución 1540 de 2017: *“No se acepta. Se anexa Actas del CTGL PIDAR 1540/19, con todas las firmas, suministradas por el Cooperante.”*
- e. *“No se acepta (...). Se anexan documentos enviados por la UNODC (corresponden a la carpeta comprimida denominada "ACTAS-MA-94-ASOPROGUAVIARE" contentiva de las actas del Comité Técnico de Gestión; así como la Invitación a Licitar N° 2 - IAL 2 del Centro Provincial de Gestión Empresarial CPGA "Puertos del Ariari", (...)).”*

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:** Ausencia de designación formal de secretario técnico por parte del Director de la Unidad Técnica Territorial durante las sesiones de los CTG y falta de ejercicio de sus funciones.

## **Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Designación de la Secretaría Técnica a los PIDAR a fin de atender las siguientes funciones:<br>a. Convocar las secciones del CTGL y comunicarlas a todos los integrantes del CTGL e invitados que haya lugar<br>b. Plasmar en actas debidamente numeradas de lo analizado y aprobado en las secciones de los CTGL<br>c. Controlar y llevar el archivo- de las actas de los expedientes que reposan en la UTT, conforme a las normas de gestión documental<br>d. Cargar en medio digital toda la documentación generada en la implementación del PIDAR en la herramienta dispuesta para tal fin. | Memorando de designación de la Secretaria Técnica a los PIDAR. | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 7-jul-2020  |

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

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

a. **PIDAR Resolución 577 de 2018.** Si bien se evidencia dentro de los anexos enviados en la respuesta del auditado, el poder con la autorización por parte de la Representante Legal de FUNPROSCOM al CTG N° 7 y N° 9, el procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7) menciona: *“El suplente deberá aportar autorización formal del representante legal principal, **la cual se debe anexar al acta**, donde secretario técnico del Comité Técnico de Gestión deberá verificar la validez del documento”* (negrita fuera de texto); por tanto, dichas autorizaciones debieron reposar junto con las actas de los CTG en los expedientes que fueron revisados, de tal forma que, se hubiese podido verificar el cumplimiento de lo mencionado durante la auditoría.

Por otra parte, en el CTG N° 01 tema 3 *“Conformación del Comité Técnico Local”*, dentro de los integrantes figura la Representante Legal de FUNPROSCOM con derecho a voz y voto, y no el Representante Legal de la Asociación Agroindustrial de Paneleros de Caparrapí; por tanto, él también tendría que suministrar la autorización de la Representante Legal de FUNPROSCOM para poder asistir al Comité. Lo anterior, aunado a que la UTT N° 13 no dio cumplimiento a sus compromisos suscritos en la Carta de Representación suscrita por la Directora al inicio de la auditoría, donde

indicó: 1. *"Me comprometo a entregar de manera oportuna, registros, documentos y demás evidencias que solicite el equipo auditor durante el desarrollo de la auditoría y/o seguimiento **con la debida preparación, presentación y consistencia de los mismos** y que **en ningún caso allegaremos la(s) evidencia(s) después del cierre de la auditoría** y/o seguimiento, de manera tal que no se entorpezca el ejercicio auditor" y 2. "Me comprometo a revelar a los auditores y a poner a su disposición **todos los documentos y registros que dan evidencia de los resultados de gestión y contractuales y/o reglamentarias** que me corresponden o han sido asignados, sobre los cuales **manifiesto que no presentan errores importantes o relevantes**" (negritas y subrayado fuera de texto), dado que se entregó evidencia de manera posterior al cierre de la auditoría, parte de la cual no tenía en sus archivos y que tuvo que requerir al cooperante, lo que denota debilidades en el control documental del PIDAR.*

- c. **PIDAR Resolución 1540 de 2017.** De acuerdo con información aportada por la UTT el 19 de mayo de 2020, en la carpeta denominada "6" se observó que el Acta N° 8 con fecha del 11 de diciembre de 2018, no se encontraba suscrita por la Directora de la UTT; por tal razón, como resultado de la revisión se informó que este documento no contaba con las condiciones expuestas. Se reitera el racional anterior, en el sentido de que se allegó evidencia a esta Oficina de Control Interno de manera posterior al cierre de las pruebas, incumpliendo los términos de los compromisos de la Carta de Representación aludidos en el literal que antecede, y denotando debilidades en la gestión documental del PIDAR. Es pertinente aclarar que la Oficina de Control Interno cuenta con las evidencias que sustentan sus hallazgos, las cuales pueden ser consultadas por la UTT, previo requerimiento formal al Jefe de esta Oficina.
- e. De acuerdo con los argumentos dados por la UTT frente a la no aceptación, señalando que se aportan evidencias en cuanto al adecuado proceso de evaluación y selección de proveedores, esta Oficina de Control Interno se permite manifestar que:
- La UTT en correo enviado el 18 de junio de 2020 aportó diez (10) actas de CTG, y, de acuerdo con la respectiva inspección a estos documentos, se evidenció que

en el Acta N° 9 se realizó evaluación de los proponentes para la adquisición de bienes agropecuarios. Dentro del cuerpo de esta acta se observó que el análisis respectivo a estos oferentes fue catalogado como *"bloque cuatro insumos"*; sin embargo, dentro de la información enviada, no se observaron los documentos jurídicos, financieros y técnicos sobre los que el CTGL realizó las evaluaciones de los proponentes.

- De acuerdo con lo señalado anteriormente, en el acta se mencionó *"Selección de el o los proveedores: Teniendo en cuenta el proceso de evaluación técnica y financiera descrita anteriormente el CTL considera que los oferentes preseleccionados por bloque en orden de elegibilidad son los siguientes: **Bloque uno Maquinaria** y **Bloque dos Cercas eléctricas**"* (negritas fuera de texto); cabe precisar entonces que dentro del contenido de este punto no se mencionó el bloque correspondiente (el cuatro) y adicionalmente, se hizo referencia al término *"preselección"*; por tanto, en este CTG no se definieron los proveedores con los que realizaron el proceso de adquisición de bienes; en consecuencia, aun con la información adicional aportada por la UTT, no se desvirtúan los hechos señalados en el hallazgo.

Frente al plan de mejoramiento propuesto, esta Oficina de Control Interno precisa que, designar el Secretario Técnico no aminora o mitiga los efectos de los riesgos materializados referentes a la falta de control de la documentación del PIDAR por parte de la ADR, pues, como se expuso en los argumentos, fue obtenida después del cierre de la auditoría y denota debilidades en la custodia de las evidencias de la ejecución de los proyectos. Así mismo, se sugiere reevaluar la fecha de implementación, toda vez que el plan de mejoramiento debe extenderse al resto de PIDAR a cargo de la UTT y en implementación, y no sólo a los que fueron objeto de este proceso auditor, seis (6) días pueden resultar insuficientes para acometer el plan de mejoramiento de manera integral.

## **HALLAZGO N° 9. Inexistencia de contrato de Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras de pequeña escala y falta de asesoría y acompañamiento por parte de la UTT.**

**Descripción:** La UTT N° 13 tiene asignada en su jurisdicción un total de treinta y nueve (39) Distritos de Adecuación de Tierras (DAT), todos de Pequeña Escala y ubicados en el departamento de Cundinamarca. En ese sentido, para efectos de la auditoría, se seleccionó el Distrito Lázaro Fonte del municipio de Pasca, el cual es administrado por la Asociación de Usuarios ASOLAFON. Las indagaciones efectuadas por esta Oficina de Control Interno a la UTT y a la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, así como la inspección de información pública sobre este DAT, permitió identificar lo siguiente:

- a. El 28 de abril de 2020, la Dirección de Adecuación de Tierras indicó que el Distrito de Lázaro Fonte, junto con los de Paquiló, El Porvenir, Susagramal, Espinalito y ASODISRIEGO N° 2, fueron transferidos en propiedad a la ADR por el extinto INCODER a título gratuito mediante la Resolución 01275 del 27 de octubre de 2016, aclarando que: *“la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP mantiene todos los distritos de pequeña escala, (...), en las mismas condiciones jurídicas en que fueron entregados por el extinto INCODER”*, es decir, el INCODER no suscribió Contratos de Administración, Operación y Conservación (AOC), y la ADR no consideró suscribirlos en virtud de las razones citadas a continuación:
  - *“1. Los distritos de pequeña escala, por su tamaño, no revisten un grado de complejidad en su manejo administrativo, operativo y de conservación que ameriten la suscripción de un contrato de AOC con la Asociación.*
  - *2. Las asociaciones de distritos de pequeña escala, en la mayoría de los casos, no cuentan con los recursos propios necesarios para tomar la póliza única de seguro que se debe exigir para la suscripción de un contrato de AOC con una entidad pública como la ADR, costo que deberá ser asumido por todos los asociados o usuarios del distrito mediante cuota extraordinaria de la asociación*

*aprobada en Asamblea General de Usuarios, incrementado los costos para los usuarios".*

- *3. La normatividad existente tiene las facultades suficientes para que las asociaciones de usuarios ejerzan la Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Pequeña Escala sin suscribir contrato de AOC."*

Dada esta exposición de motivos (contenida en respuesta a indagaciones del 28 de abril de 2020), esta Oficina de Control Interno concluye que los mismos no se encuentran sustentados en una instrucción o directriz de alto nivel emitida por la Vicepresidencia de Integración Productiva, sino en percepciones económicas sobre las Asociaciones de Distritos de Pequeña Escala y en la complejidad del trabajo en dichos Distritos, dando lugar al desconocimiento de las funciones de la ADR, consagradas en el artículo 4 del Decreto 2364 de 2015, cuyo numeral 21 permite integrar a las responsabilidades de la ADR todas aquellas competencias que le asigne la ley, que para este particular, en el marco del artículo 14 de la ley 41 de 1993, tiene la calidad de órgano ejecutor de la política de Adecuación de Tierras.

En este sentido, se originó un vacío procedimental, toda vez que el procedimiento *"Control y supervisión a la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras propiedad del Estado, entregados a las Asociaciones de Usuarios y/o Operadores"* (PR-ADT-005 - Versión 3) en su numeral 5.2.2 *"Condiciones de entrega de los distritos para administración"*, menciona que: *"Para realizar esta entrega de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad de la Agencia, a las asociaciones de usuarios para la administración, es necesario firmar un contrato de administración (...)"*, y dado que, ni el INCODER ni la ADR suscribieron contratos de este tipo, no se genera una obligación vinculante para la Supervisión de los Distritos de pequeña escala que fueron recibidos en estas condiciones.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Oficina de Control Interno consideró el procedimiento mencionado para las situaciones expuestas, al estar orientando a los Distritos entregados a Asociaciones de Usuarios y basada en la respuesta del 3 de junio de

2020 de la Dirección de Adecuación de Tierras donde indicó que: *"(...) se puede llegar a aplicar, por analogía de normatividad según el código de procedimiento civil (...)".* No obstante, la inexistencia del Contrato de AOC supone restricciones para que la ADR pueda efectuar una labor más rigurosa de supervisión, acompañamiento y seguimiento en el Distrito.

- b. De acuerdo con lo indicado en el apartado anterior, la ADR tiene calidad de órgano ejecutor de la política de Adecuación de Tierras. En este sentido, han de considerarse las funciones correspondientes de que trata los numerales 7 y 8 del artículo 15 de la Ley 41 de 1993, así: *"7. Capacitar las asociaciones de usuarios para que asuman directamente la responsabilidad de administrar, operar y conservar las obras en sus respectivos Distritos", y "8. Vigilar y controlar las asociaciones de usuarios para que adecuen sus acciones y comportamientos a las directrices y normas que para tal fin expida el Consejo Superior de Adecuación de Tierras mediante reglamentos. (...)".*

Adicionalmente, el Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.14.1.3.1 *"Capacitación de usuarios"*, dispone que: *"El organismo ejecutor deberá crear y poner en práctica un programa de capacitación dirigido a los usuarios de distritos de adecuación de tierras, para permitir y asegurar la eficiente administración y operación y mantenimiento de las obras por parte de la asociación."*

En este orden de ideas, el 18 de mayo de 2020 se indagó con la UTT N° 13 sobre las actividades realizadas respecto a los treinta y nueve (39) Distritos de Adecuación de Tierras de su jurisdicción, a lo cual contestó que eran competencia del Nivel Central, respuesta que es contraria a lo mencionado en la actividad 13 *"Asesoría y acompañamiento para la administración, operación y conservación de los distritos de adecuación de tierras"* del numeral 6 del procedimiento PR-ADT-005 (Versión 3) que indica para la UTT, conjuntamente con la Dirección de Adecuación de Tierras que: *"Con el fin de propender por una adecuada prestación del servicio público de adecuación de tierras, se adelantarán jornadas de asesoría y acompañamiento a las Asociaciones de Usuarios en aspectos administrativos, financieros, de cartera,*

*técnicos, ambientales y jurídicos".* Sobre el particular, no se obtuvo evidencia que acreditara la ejecución de las actividades precitadas.

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

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)  | IMPACTO(S):  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento, omisión o falta de implementación de las responsabilidades de la UTT sobre los distritos entregados a Asociaciones de Usuarios.</li> <li>▪ Débil acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras a la Unidad Técnica Territorial en temas de seguimiento a las Asociaciones de usuarios.</li> <li>▪ Inadecuada interpretación de los procedimientos y normativas aplicables a la supervisión y control de los distritos de pequeña escala.</li> <li>▪ Vacío procedimental de la ADR para Distritos que no cuentan con contratos de AOC suscritos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> <li>▪ Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Afectaciones a terceros en la prestación del servicio público de adecuación de tierras - desabastecimiento de agua (usuarios beneficiarios)</li> <li>▪ Afectaciones de la productividad de los cultivos y programas de siembras de los beneficiarios usuarios de los distritos de Adecuación de Tierras.</li> <li>▪ Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de ciudadanos contra la ADR por falta de gestiones de acompañamiento y fortalecimiento de las Asociaciones de Usuarios en materia administrativa, económica y operativa.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** En virtud de las causas identificadas por esta Oficina de Control Interno, se recomienda:

- Que la UTT solicite a la Vicepresidencia de Integración Productiva (Dirección de Adecuación de Tierras) análisis e instrucciones para normar las actividades de AOC en los Distritos de Adecuación de Tierras de pequeña escala que no cuenten con contratos subrogados del INCODER, y/o de la misma ADR. Así las cosas, se deberá verificar la pertinencia de ajustar el procedimiento PR-ADT-005, incluyendo actividades mínimas a efectuar con sendas frecuencias y responsables.
- Fortalecer los compromisos y responsabilidades en las UTT sobre gestiones en el proceso de "Prestación y Apoyo del Servicio Público de Adecuación de Tierras" y replicar los conocimientos adquiridos, a través de programación de actividades de capacitación que convoque a las Asociaciones de Usuarios y sus afiliados. Los espacios ejecutados deberán soportarse con actas, material de capacitación y listados de asistencia.

- En conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras, contactar a las Asociaciones de Usuarios que administran los DAT de pequeña escala para efectos de visitarlos y así obtener un estado actual de los Distritos, hacer un diagnóstico interno de sus falencias y divulgar planes de acción o mejoramiento en labores de AOC, los cuales deberán monitorearse periódicamente. Para el análisis deberán considerarse los términos del Manual UPRA versión 2018.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:**

- Desconocimiento, omisión o falta de implementación de las responsabilidades de la UTT sobre los distritos entregados a Asociaciones de Usuarios
- Débil acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras a la Unidad Técnica Territorial en temas de seguimiento a las Asociaciones de usuarios.
- Inadecuada interpretación de los procedimientos y normativas aplicables a la supervisión y control de los distritos de pequeña escala

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)                           | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|--|----------------|--|---------------|-------------|
| Realizar reuniones vía Teams con las Asociaciones de Usuarios para verificar en qué estado se encuentran actualmente los Distritos de Adecuación de Tierras - DAT.   | Capacitar a las Asociaciones de Usuarios para que asuman directamente la responsabilidad de Administrar, Operar y Conservar - AOC las obras en sus respectivos DAT.                            | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 y VIP             | 1-jul-2020    | 31-dic-2020 |
| Solicitar a Vicepresidencia de Integración Productiva (Dirección de Adecuación de Tierras), una capacitación sobre las funciones específicas que le competen a la UTT 13 sobre las actividades de AOC en los DAT de pequeña escala | Acta y registro de asistencia de la capacitación por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras para así poder retroalimentar a las Asociaciones de Usuarios de los DAT a cargo de la UTT. | Correctiva     | VIP (Dirección de Adecuación de Tierras) | 1-jul-2020    | 31-dic-2020 |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|---|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Mesa técnica sobre el conocimiento y manuales, en articulación con la Dirección Adecuación de Tierras, en cuanto al manejo, AOC de DAT. | Acta y registro de asistencia de la mesa técnica. | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 31-dic-2020 |

**Nota:** La relación detallada del equipo humano de la UTT y la VIP responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

La Oficina de Control Interno acepta la respuesta de la UTT; no obstante, frente a las acciones propuestas en los planes de mejoramiento, se insta a los responsables para tener en cuenta las siguientes observaciones para su fortalecimiento:

- Primera acción. La meta debe afinarse, toda vez que, está referida a capacitar a las Asociaciones de Usuarios en materia de AOC de los DAT (que en efecto, es una de las responsabilidades de la UTT en materia de Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras), pero la acción propuesta está encaminada a obtener un diagnóstico del estado de tales distritos. En ese sentido, la meta deberá contemplar adicionalmente el resultado del diagnóstico y no sólo las evidencias de las capacitaciones, las cuales deben constar en acta, o, en grabación a través de la herramienta utilizada (por ejemplo, Teams), según las circunstancias del momento en que se efectúen. Así mismo, deberá establecerse de forma precisa la manera en la que la meta será medida, por lo que, debe indicarse qué tantas capacitaciones se van a efectuar en el período propuesto, y la programación de las mismas. Previamente debería haber una comunicación con los Representantes Legales de las asociaciones para coordinar tales esfuerzos.
- Segunda acción. Si bien la capacitación es importante para conocer cuáles son las responsabilidades de las UTT frente a los DAT de pequeña escala, se recomienda complementar esta acción con la solicitud de acompañamiento de la Dirección de Adecuación de Tierras para poder realizar las actividades de seguimiento y control, estableciendo planes de trabajo e instrumentando actividades y metodologías que

permitan orientar a las Asociaciones de Usuarios al cumplimiento de los requisitos mínimos que se establezcan para las labores de AOC, todo lo cual debería hacer parte de la meta propuesta. Por otra parte, se recuerda que la responsabilidad de las acciones propuestas debe ser asignada directamente a un servidor o funcionario (indicando su rol en el área) y no a una dependencia, entendiendo además que, la UTT no cuenta con la facultad de asignar responsabilidades a otras dependencias de la Entidad sin lograr de manera previa un consenso sobre el particular.

- Tercera acción. Se entiende inmersa dentro de los objetivos que persigue la segunda acción propuesta, al corresponder al componente de capacitación sobre el manejo de AOC para DAT de Pequeña Escala. Se sugiere ampliar el alcance de la acción al cierre de las brechas procedimentales, en donde se solicite a la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras, lineamientos precisos que sean aplicables a los Distritos de este tipo que no estén amparados bajo ningún contrato de AOC. De hecho, después de las capacitaciones a las Asociaciones, se debería contemplar la posibilidad de explorar la suscripción de estos contratos para dar una cobertura rigurosa desde los procedimientos existentes en la ADR para Distritos entregados en administración.

#### **HALLAZGO N° 10. Falta de acompañamiento de la ADR a la Asociación de Usuarios ASOLAFON en el trámite de renovación del permiso de concesión de aguas.**

**Descripción:** Con el fin de verificar el cumplimiento normativo relacionado con permisos y concesiones ambientales aplicables para la operación del Distrito de Adecuación de Tierras (DAT) de pequeña escala Lázaro Fonte ubicado en el municipio de Pasca, se solicitó a la UTT N° 13 información y/o evidencia que permitiera corroborar dichos aspectos; no obstante, en correo electrónico del 18 de mayo de 2020, la UTT informó que estos temas eran “*Competencia a Nivel Central*”; por tal motivo, la Oficina de Control Interno indagó con la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva, para conocer si desde dicha dependencia o desde la UTT N° 13, se había realizado monitoreo sobre los temas asociados a los permisos de concesión de aguas y renovación de los mismos, indicando el estado actual del(los) permiso(s) de

concesión de aguas, y por tanto, suministraran las Resoluciones vigentes y/o última actuación sobre el particular.

En respuesta a lo solicitado, mediante correo electrónico del 3 de junio de 2020 informaron: *“La UTT 13 apoya y supervisa la prestación del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos de Pequeña Escala, en virtud de lo establecido en el artículo 36 de la Ley 41 de 1993, en primer lugar apoya en cuanto a la asesoría técnica, ambiental, organizacional, administrativa que debe otorgar a las asociaciones de usuarios que lo soliciten, y en segundo lugar, exclusivamente para supervisar el manejo racional de las aguas como bienes de dominio público (...).”*, y añadieron: *“Lo anterior, es totalmente diferente a los permisos ambientales de que trata la Ley 99 de 1993, los cuales son otorgados a la Asociación de Usuarios y no a la Agencia, por tanto, es la Asociación la que se obliga al cumplimiento de las obligaciones impartidas por la CAR, especialmente al pago de la Tasa de Uso de Agua y la renovación de la misma. La ADR no tiene competencia sobre los permisos ambientales”*.

Teniendo en cuenta la respuesta anterior, esta Oficina de Control Interno obtuvo la Resolución 2112 del 24 de julio de 2018 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca *“Por la cual se acepta la renuncia de una concesión de aguas superficiales, se ordena su cancelación y se toman otras disposiciones”*, la cual resolvió en sus artículos 1, 2 y 3, lo siguiente:

*“Artículo 1: Aceptar la renuncia de la Concesión de Aguas otorgada mediante la Resolución No. 0319 del 10 febrero 2014, en favor la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego en Ladera de las veredas La Argentina, Lázaro Fonte, El Retiro y otras - ASOLAFON, identificada con NIT 900235297-4, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución.*

*Artículo 2: Cancelar la concesión de aguas otorgada mediante la Resolución No. 0319 del 10 febrero 2014, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia se ordena su cancelación y se toman otras determinaciones. Parágrafo: En*

consecuencia (...) la Resolución No. 0319 del 10 febrero 2014, quedará sin efectos jurídicos a partir de la ejecutoria del presente proveído.

*Artículo 3: Advertir (...) ASOLAFON, (...), que **no podrá usar o aprovechar los recursos naturales sin que previamente se solicite y de la autoridad ambiental competente el respectivo permiso, concesión o licencia ambiental.** El incumplimiento de la normatividad ambiental vigente, dará lugar a las actuaciones administrativas pertinentes, a la luz de lo ordenado por la Ley 1313 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.”*  
(negrilla fuera de texto).

Lo anterior, permite concluir que la Asociación ASOLAFON no contó con los permisos ambientales (concesión de aguas), con la cual pudiera aprovechar los recursos hídricos del DAT de pequeña escala, hasta tanto no se hubiera solicitado la renovación de la concesión, configurándose un incumplimiento de lo establecido en la Resolución 1399 emitida por el INCODER el 21 de julio de 2005 “*Por la cual se expide el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los Distritos de Adecuación de Tierras para su administración, operación y conservación por parte de las Asociaciones de Usuarios*”, que en su artículo 69 menciona que la administración de los distritos debe adelantar acciones tendientes a: “*Obtener los permisos, autorizaciones, concesiones cuando se requiera la utilización de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido en la normatividad ambiental vigente*”.

Dado lo anterior, si bien la UTT N° 13 en cabeza de la ADR no tiene competencia directa sobre la concesión de aguas, como organismo ejecutor debió realizar actividades encaminadas al apoyo en los trámites y legalización de la renovación de esta correspondiente al Distrito Lázaro Fonte de ASOLAFON, según lo estipulado en la Ley 41 de 1993, que en su artículo 15. “*Funciones de los Organismos Ejecutores*”, numeral 6 demanda el “*Promover la organización de las asociaciones de usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras y proporcionarles asesoría jurídica y asistencia técnica para su constitución y la tramitación de las concesiones de agua*”; las cuales no fueron evidenciadas dentro de las respuestas a las indagaciones respectivas.

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

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)   | IMPACTO(S):  |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de involucramiento de la UTT para el apoyo y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones sobre permisos y concesiones ambientales aplicables.</li> <li>▪ Omisión de la normativa y los procedimientos aplicables sobre las responsabilidades de quienes administran los Distritos de Adecuación de Tierras.</li> <li>▪ Inexistencia de un mecanismo legal vinculante (Contrato de Administración, Operación y Mantenimiento - AOC) para efectos de lograr una supervisión rigurosa de los Distritos de Pequeña Escala.</li> <li>▪ Deficiencia en la comunicación entre el organismo que administra el Distrito, la Unidad Técnica Territorial y la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empezar y/o ejecutar obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras) y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos.</li> <li>▪ Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos</li> <li>▪ Incumplimiento obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entregar el distrito de adecuación de tierras para ser administrado por una asociación que no cuente con la capacidad de ejecutar las actividades de Administración Operación y Conservación, de acuerdo con la Ley.</li> <li>▪ Perjuicio a los Usuarios, con la eventual suspensión del servicio por la falta de permisos establecidos por las autoridades ambientales.</li> <li>▪ Sanciones por parte de los entes de control por no ejecutar las funciones como organismo ejecutor de la política de adecuación de tierras sobre los Distritos a su Cargo, delegados en administración a las Asociaciones de Usuarios.</li> <li>▪ Incumplimientos en la ejecución de las políticas de adecuación de tierras designadas por el gobierno nacional a la ADR.</li> <li>▪ Uso ineficiente del recurso hídrico.</li> </ul> |

### Recomendación(es):

- Definir planes de trabajo en conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras que permitan realizar un diagnóstico de cada uno de los distritos a cargo de la UTT N° 13, que permitan identificar los posibles incumplimientos en que están incurriendo, y poder apoyar a las asociaciones de usuarios en materia jurídica, ambiental y de asistencia técnica, para su constitución y la tramitación de las concesiones de agua y demás permisos requeridos para su funcionamiento. Adicionalmente, evaluar la pertinencia de abordar junto con la Dirección de Adecuación de Tierras el vacío procedimental derivado de la inexistencia de contratos de AOC en los distritos recibidos del extinto INCODER, con el fin de que la UTT disponga de mecanismos efectivos de seguimiento a las tareas de las Asociaciones de Usuarios.
- Establecer visitas o reuniones periódicas a los distritos de pequeña escala, de acuerdo con una programación, con el fin de consensuar compromisos derivados del acompañamiento que se les realice, documentando los resultados en reuniones de

actas y con informes de seguimiento sobre las gestiones. Se deberán informar los temas sensibles, tanto a las Asociaciones de Usuarios como a la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras.

- Llevar un registro individualizado de las Asociaciones de Usuarios y la documentación relacionada con sus gestiones (en particular, las concernientes a trámites de permisos, licencias y concesiones, entre otras), identificando y estableciendo alertas referidas a novaciones / actualizaciones / renovaciones / modificaciones de estas. Cuando una alerta sea detectada se deberán abordar los planes de acción pertinentes para evitar la materialización de riesgos legales u operativos en los Distritos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:**

- Falta de involucramiento de la UTT para el apoyo y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones sobre permisos y concesiones ambientales aplicables.
- Omisión de la normativa y los procedimientos aplicables sobre las responsabilidades de quienes administran los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Inexistencia de un mecanismo legal vinculante (Contrato de AOC) para efectos de lograr una supervisión rigurosa de los Distritos de Pequeña Escala.
- Deficiencia en la comunicación entre el organismo que administra el Distrito, la Unidad Técnica Territorial y la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)               | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|---|----------------|------------------------------|---------------|-------------|
| Realizar planes de trabajo en conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras que permitan realizar un diagnóstico de cada uno de los DAT a cargo de la UTT N° 13. | Diagnóstico y estado actual de cada uno de los DAT, a partir de una mesa de trabajo con las Asociaciones de Usuarios en materia jurídica, ambiental y de asistencia técnica, para su constitución | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 y VIP | 1-jul-2020    | 31-dic-2020 |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)                | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|---|----------------|-------------------------------|---------------|-------------|
|  | y la tramitación de las concesiones de agua y demás permisos requeridos para su funcionamiento. |                |                               |               |             |
| Conocer, socializar e implementar el procedimiento establecido para la Administración, Operación y Conservación / Mantenimiento - AOCM, para la buena administración en DAT.                       | Acta de reunión de la socialización.  | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13        | 1-jul-2020    | 31-dic-2020 |
| Preparar la documentación básica para la suscripción de contrato de AOC.<br>Seguimiento a los contratos de AOC de los DAT.   | Informes mensuales de seguimiento contrato de administración, Operación y Conservación.         | Correctiva     | Equipo Humano VIP             | 1-jul-2020    | 31-dic-2020 |
| Establecer visitas trimestrales en articulación con la Dirección de Adecuación de Tierras y reuniones vía internet o llamadas a los DAT de pequeña escala, de acuerdo con una programación previa. | Programación o cronograma de visitas de campo para llevar un control sobre la AOC de los DAT.   | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 y VIP. | 1-jul-2020    | 31-dic-2020 |

**Nota:** La relación detallada del equipo humano de la UTT y de la VIP responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

La Oficina de Control Interno acepta la respuesta de la UTT; no obstante, frente a las acciones propuestas en los planes de mejoramiento, se insta a los responsables para tener en cuenta las siguientes observaciones para su fortalecimiento:

- Primera acción. Se recomienda establecer un cronograma de trabajo con la Dirección de Adecuación de Tierras, de tal manera que, se pueda corroborar que los resultados del diagnóstico obtenido para cada DAT corresponden a una reunión debidamente concertada. Deberá tenerse en cuenta la capacidad y disponibilidad de la Dirección de Adecuación de Tierras para atender este tipo de compromisos.
- Segunda acción. Se recomienda complementarla con un instrumento o metodología (debidamente concertada e instruida con la Dirección de Adecuación de Tierras) para llevar a cabo el acompañamiento a las Asociaciones de Usuarios de los DAT en materia de trámites de licencias o permisos ambientales, dado que la socialización del

procedimiento por sí sola no garantiza el cumplimiento de este tipo de obligaciones. Además, atendiendo al diagnóstico del numeral anterior, deberán priorizarse las acciones con las autoridades del caso para normalizar eventuales incumplimientos, llegando entonces a programar labores con las Asociaciones de Usuarios.

- Tercera acción. Es importante verificar previamente en conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras y las Asociaciones de Usuarios si es factible suscribir un contrato de AOC (dado que debe evaluarse duración, responsabilidades, etc.) con la inmediatez que se propone para hacerle seguimiento (1 de julio de 2020), por lo que, la actividad debería encaminarse a la gestión relacionada para la eventual suscripción. En caso de resultar factible, deberán entonces desplegarse las designaciones de supervisión del caso para las labores de AOC; así las cosas, las fechas de cumplimiento de la acción propuesta y la meta deben ser revaluadas.
- Cuarta acción. Se recomienda complementar la meta con los resultados derivados de las visitas programadas, con el fin de verificar que las acciones programadas se emprendieron. Ahora bien, deberá analizarse si la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras tiene presupuesto de comisiones-gastos de viajes para acometer el plan, y, sobre todo, la disponibilidad de los servidores, teniendo en cuenta que podrían tener trabajos priorizados respecto a AOC de otros DAT. Finalmente, deberá evaluarse la posibilidad de que la periodicidad de las visitas sea instrumentada mediante algún lineamiento formal que sea extensible a las demás UTT, y en especial, aquellas que tienen DAT entregados en administración a las Asociaciones de Usuarios y que no cuenten con contratos de AOC vigente.

**HALLAZGO N° 11. Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, jurídicos y/o habilitantes de los PIDAR e imprecisiones en la documentación que los respaldaba.**

**Descripción:** Para verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes, técnicos, ambientales y financieros de los PIDAR que deben ser revisados durante el proceso de estructuración del Proyecto, la Oficina de Control Interno seleccionó el PIDAR 378

(número de iniciativa en aplicativo Banco de Proyectos) cofinanciado mediante Resolución 459 de 2019 por valor de \$731.834.400 denominado *"Fortalecimiento de la cadena productiva de cacao, a través de la rehabilitación de 184 hectáreas en los departamentos del Guainía y Vichada"*, con el cual se beneficiaban noventa (90) pequeños y medianos productores pertenecientes a la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Unión de Indígenas del Guainía y Vichada - ASOCAUNIGUVI.

La Oficina de Control Interno realizó la verificación teniendo en cuenta los requerimientos normativos y procedimentales establecidos 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"* (en adelante, Reglamento PIDAR) adoptado mediante el Acuerdo 007 de la ADR del 28 de septiembre de 2016 y el procedimiento *"Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural"* (PR-EFP-001) Versión 2 y 3, además de la normatividad aplicable en las circunstancias donde se identificaron las siguientes situaciones:

- a. Los PIDAR presentados para cofinanciación deben cumplir los requisitos mínimos del Reglamento PIDAR establecidos en el numeral 7.1. *"Requisitos técnicos"*, literal 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"*, y numeral 7.2. *"Requisitos ambientales"*, literal a) *"Formular el Proyecto (...), teniendo en cuenta las restricciones o condicionantes ambientales de las áreas sujetas a la implementación del proyecto"* y literal c) *"Demostrar que se cuenta con las licencias y permisos ambientales necesarios para desarrollar el proyecto integral, o su respectivo trámite emitidos por la autoridad competente"*.

Por su parte, el procedimiento PR-EFP-001 (Versiones 2 y 3), en el apartado 1.2 *"Requisitos ambientales"* del numeral 5 establece que: *"(...) El requisito ambiental del literal c) [que es concordante con el precitado en párrafo anterior] 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 que impidan la***

**implementación del proyecto.**" (Negritas y subrayado fuera de texto). Ahora bien, debe considerarse la gestión predial aplicada durante la estructuración del PIDAR para articular con la normativa ambiental relacionada.

De esta manera, en el análisis de los "Requisitos Ambientales" (formato F-EFP-004) del PIDAR 378, la UTT N° 13 identificó que los predios de cuatro (4) corregimientos (3 del departamento del Guainía y 1 del Vichada) se encontraban ubicados *"en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en la Reserva Forestal de la Amazonia, cuya zonificación se reglamenta por medio de las Resoluciones 1527 -1526 de 2012 y el Acuerdo 11 del 8 de septiembre de 1972 (INDERENA)<sup>2</sup>, por el cual, se sustrae un área de la Reserva Forestal de la Amazonia y se relaciona que en esta zona no se encierran especies forestales de gran valor y que sus suelos son aptos para el cultivo del cacao, el cual cumple satisfactoriamente con la función protectora de los mismos"*.

No obstante lo anterior, en la inspección de la documentación utilizada para la evaluación y calificación del PIDAR no se identificó el documento emitido por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CORPOAMAZONIA) donde se declarara la inexistencia de impedimentos o restricciones ambientales en el área geográfica donde se ubicaban los predios en los cuales se efectuarían las actividades agrícolas del PIDAR. Es de anotar la relevancia de este documento, toda vez que, permite contrastar la validez de la labor efectuada por el profesional ambiental que realizó la superposición del polígono de referencia donde se ejecutaría el PIDAR, teniendo en cuenta los cruces de información con el Sistema de Información Geográfico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Se observó que la imagen resultante y anexada en el expediente es poco legible, por tanto, dificultó la verificación de que el área de los predios del PIDAR se encontrara dentro del área geográfica sustraída de la reserva forestal de la Amazonia por el INDERENA mediante el Acuerdo 011 de 1972.

---

<sup>2</sup> INDERENA: Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente. Fue disuelta en 1993 con la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

Así mismo, llama la atención que en el expediente no se identificara un documento que soportara el trámite de sustracción de reserva forestal, señalado en el párrafo 2 del artículo 2 de la Resolución 1527 de 2012, que indica: *"En caso de que las actividades a desarrollar no correspondan a las señaladas en el presente artículo, el interesado deberá solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la sustracción a que haya lugar de acuerdo con lo previsto en la Resolución 918 de 2011, o la norma que la modifique, derogue o sustituya"*, pues el objeto del PIDAR no estaba enmarcado dentro de las actividades mínimas de que trata el artículo segundo de la norma aludida.

- b. En el numeral 1 del Marco Lógico del PIDAR 378 se indicaba: *"Se contempla infraestructura en el proyecto correspondiente a cajones fermentadores y a casas Elba o marquesinas para el secado del grano, (...)"*.

Sin perjuicio de las implicaciones que tenía el evento descrito anteriormente (la inexistencia de la certificación por parte de CORPORAMAZONIA para permitir obras en los predios de la zona geográfica habilitada), en relación con las obras de infraestructura, el procedimiento PR-EFP-001 (Versiones 2 y 3), en el literal d), apartado 1.1. numeral 5 menciona que *"(...), cuando se solicite recursos para inversión en obras, se deberán presentar los estudios y diseños adelantados, los cuales deben cumplir el alcance establecido en el numeral 3.2.6 Planos, estudios y diseños Arquitectónicos del F-EFP-009: Marco Lógico."*

En este sentido, el numeral 3.2.6. "Planos, estudios y diseños Arquitectónicos" del formato F-EFP-009 "Marco Lógico" (Versión 4) estipula que *"Los proyectos que contengan obras de infraestructura (...) debe adjuntar la siguiente información: (...)*

- *Realización de diseños estructurales, arquitectónicos, redes sanitarias, redes hidráulicas, abastecimiento de agua y sistemas eléctricos. Deberá incluir memorias de cálculo, diseños, planos, especificaciones técnicas y constructivas.*
- *Cronograma y programación de actividades de obra a ejecutar.*

- *Listado de cantidades y presupuesto total de la obra según precios y condiciones del mercado.*
- *Cada plano y cada documento referente al proyecto debe estar firmado por el profesional respectivo, y se deberá anexar copia de la tarjeta profesional y vigencia de la matrícula profesional."*

Considerando lo anterior, se verificó el contenido del numeral 3.2.6. del Marco Lógico del PIDAR 378, y se identificaron las siguientes situaciones:

- El esquema de la casa Elba fue presentado con unas medidas mínimas, es decir, su descripción fue breve, dado que no exhibe sus planos detallados, especificaciones técnicas y constructivas (materiales).
  - No se observaron planos específicos, así como la firma de estos por parte del profesional correspondiente (arquitecto o ingeniero civil); tampoco se encontró la copia de su tarjeta profesional.
  - No se observó el cronograma detallado de actividades de la obra, así como tampoco su inclusión en el cronograma presentado en el Modelo Técnico Financiero (MTF).
- c. En relación con los permisos de vertimientos por la ejecución de actividades de diferente índole, el Decreto 1076 de 2015 "(...) *Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*" estipula las siguientes disposiciones:
- Artículo 2.2.3.3.5.1. **“Requerimiento de permiso de vertimiento.** *Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.*”
  - Artículo 2.2.3.3.5.3. **“Evaluación ambiental del vertimiento.** *La evaluación ambiental del vertimiento deberá ser presentada por los generadores de*

*vertimientos a cuerpos de aguas o al suelo que desarrollen actividades industriales, comerciales y/o de servicio, (...) deberá contener como mínimo: (...)*

*3. Información detallada sobre la **naturaleza de los insumos, productos químicos**, formas de energía empleados y los procesos químicos y físicos utilizados en el desarrollo del proyecto, obra o actividad que genera vertimientos*

*5. **Predicción y valoración de los impactos que puedan derivarse de los vertimientos generados por el proyecto, obra o actividad al suelo, considerando su vocación (...).***

*7. Descripción y valoración de los impactos generados por el vertimiento y las medidas para prevenir, mitigar, corregir y compensar dichos impactos al cuerpo de agua **o al suelo.***

*8. Posible incidencia del proyecto, obra o actividad en la calidad de la vida o en las condiciones económicas, sociales y culturales de los habitantes del sector o de la región en donde pretende desarrollarse y medidas que se adoptarán para evitar o minimizar efectos negativos de orden sociocultural que puedan derivarse de la misma. (...)"*

- Artículo 2.2.3.3.5.4. **“Plan de gestión del riesgo para el manejo de vertimientos.** *Las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que desarrollen actividades industriales, comerciales y de servicios **que generen vertimientos a un cuerpo de agua o al suelo deberán elaborar un Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos** en situaciones que limiten o impidan el tratamiento del vertimiento. Dicho plan debe incluir el análisis del riesgo, medidas de prevención y mitigación, protocolos de emergencia y contingencia y programa de rehabilitación y recuperación. (...)"* (negritas fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo antes señalado, en verificación del numeral 3.3. “Componente Ambiental” del Marco Lógico del PIDAR, no se identificó el permiso de vertimientos, su evaluación ambiental, el plan de gestión del riesgo para su manejo y el desarrollo

de los demás trámites administrativos que se deben adelantar ante la Corporación Autónoma Regional y/o la autoridad ambiental respectiva, conforme a lo estipulado en la Sección 5 “De la obtención de los permisos de vertimiento y planes de cumplimiento”, Capítulo 3 “Ordenamiento del recursos hídrico y vertimientos”, Título 3 “Aguas no marítimas”, Parte 2, del Libro 2 del citado Decreto Reglamentario, aún cuando en el numeral 3.3.1. del Marco Lógico se identificaron los siguientes efectos e impactos relacionados con vertimientos por el desarrollo de las actividades inherentes al PIDAR como se detalla a continuación:

| ACTIVIDAD  | EFFECTO  | IMPACTO   |
|--|--|---|
| Aplicación de enmiendas y fertilizantes a los suelos | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cambio de la composición química del suelo y el agua con agroquímicos.</li> <li>▪ Generación de residuos solidos.</li> <li>▪ Incremento de microfauna del suelo</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modificación en las condiciones fisicoquímicas del suelo por aplicación de productos químicos.</li> <li>▪ Posible contaminación por residuos sólidos inorgánicos (residuos de productos y empaques)</li> <li>▪ Emisión material particulado, olores y ruidos.</li> </ul> |
| Manejo de arvenses                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erosión y pérdida de fertilidad.</li> <li>▪ Contaminación del suelo con residuos tóxicos.</li> <li>▪ Contaminación con residuos solidos.</li> <li>▪ Intoxicación de humanos y animales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posible contaminación de fuentes hídricas y suelo con químicos utilizados en el proceso de fertilización.</li> <li>▪ Posible erosión y pérdida del suelo expuesto por efecto de la lluvia y del agua de escorrentía.</li> </ul>  |
| Cosecha y beneficio - Lavado de coagulo              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Generación de residuos orgánicos propios de la actividad.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posible contaminación del suelo y el agua por presencia de residuos orgánicos</li> </ul>   |
| Construcción cajón fermentador y de secado           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdida de la cobertura vegetal por remoción de la capa vegetal.</li> <li>▪ Generación de escombros de madera propios de la actividad.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posible contaminación del suelo por presencia de residuos inorgánicos - escombros de madera.</li> <li>▪ Alteración del paisaje.</li> </ul>   |

Al respecto, aunque se mencione en el Marco Lógico que "(...) *teniendo en cuenta que se trata de pequeños productores; no existen vertimientos puntuales al recurso hídrico ni al suelo. (...)*", esta Oficina de Control Interno indagó normativa asociada e identificó en el glosario de términos de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (link: <http://portal.anla.gov.co/permiso-vertimientos>) que también existe el concepto de "Vertimiento no puntual" definido como: "Aquel en el cual no se puede precisar el punto exacto de descarga al cuerpo de agua o al suelo, tal es el caso de vertimientos provenientes de escorrentía, aplicación de agroquímicos u otros similares", por lo que, en la evaluación efectuada por la ADR enunciada previamente, se omitió este criterio y, por tanto, dio lugar a que no se haya contemplado el manejo de este tipo de vertimientos. Adicionalmente, es dable concluir que la magnitud del impacto ambiental no debe ser medida en función de la calidad de los productores (pequeños), sino en la cantidad de ellos que hacen uso de agroquímicos y la cantidad de predios sobre los que se aplicarán.

- d. El literal a) del numeral 7.3. "Requisitos Financieros" del Reglamento PIDAR estipula que los Proyectos que pretendan cofinanciación de la Agencia deben "*Garantizar la disponibilidad de una contrapartida mínima del 10% del valor del componente o de los componentes del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial*"; así mismo, el procedimiento PR-EFP-001 (Versiones 2 y 3) en su literal a), apartado 1.3. del numeral 5 estipula que: "(...). *Este requisito se acredita con la presentación del documento idóneo, dependiendo de las siguientes condiciones: (...)*
- *Cuando la contrapartida se obtenga de una entidad pública (Departamento, Municipio, Distrito, etc.), se debe aportar copia del respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal - CDP, expedido por la entidad pública que va a otorgarla, o un documento original, suscrito por el representante legal de la Entidad Pública correspondiente, mediante el cual ésta se comprometa a amparar la totalidad del respectivo porcentaje de la contrapartida. En el caso que el aporte esté representando en bienes o servicios, la entidad pública debe expedir una certificación en la que se especifique de forma clara los bienes o servicios que tendrán como*

objeto, el nombre del proyecto y el valor del mismo, con el fin de garantizar su financiación y ejecución." (negrita fuera de texto)

En este orden de ideas, se encontró que en el numeral 3.6 del Marco Lógico (Formato F-EFP-009), en el Modelo Técnico Financiero (Formato F-EFP-010 y formato electrónico) y en el Concepto Final de la Dirección de Calificación y Financiación (Formato F-ECC-008) emitido el 3 de diciembre de 2018 se relacionó la composición financiera del PIDAR, así:

| APORTANTE               | NATURALEZA DEL RECURSO | VALOR (\$)             |                        |
|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                         |                        | F-EFP-009              | F-EFP-010 y F-ECC-008  |
| ADR                     | Cofinanciación         | \$731.834.400          | \$731.834.000          |
| Gobernación del Guainía | Contrapartida          | \$104.537.600          | \$104.538.000          |
| Beneficiarios           | Contrapartida          | \$529.920.000          | \$529.920.000          |
| <b>TOTAL</b>            |                        | <b>\$1.366.292.000</b> | <b>\$1.366.292.000</b> |

Con el objetivo de verificar la validez de las cifras registradas y la certificación de los montos presentados como contrapartida, la Oficina de Control Interno inspeccionó tales certificaciones presentadas, tanto por los beneficiarios como por la Gobernación del Guainía, identificando las siguientes situaciones:

- El oficio emitido por la Gobernación del Guainía el 3 de abril de 2018 menciona que el aporte "*estará representado por concepto de bienes y servicios, por un valor de doscientos cincuenta y ocho millones trescientos veinte un mil pesos mcte (\$248.321.000)*"; no obstante, la sumatoria de los valores discriminados en el oficio inmediatamente después de esta mención, asciende a la suma de \$104.537.280, es decir \$143.783.720 menos de lo expresado en el cuerpo del mismo. Esto denota que hubo error en la emisión del documento, puesto que la cifra difiere de las registradas en los formatos F-EFP-009, F-EFP-010 y F-ECC-008, lo cual redundó

en errores posteriores en los conceptos de evaluación y calificación que debieron ser aclarados.

- La Gobernación del Guainía presentó una carta de compromiso para la cofinanciación del Proyecto con fecha 13 de febrero de 2019; no obstante, esta carta no se acompañó de un CDP. Sobre el particular, el artículo 2.8.1.7.2. del Decreto 1068 de 2015 “(...) *Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*” menciona que este es un documento “(...) **con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos**”, así mismo, indica que: “*Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal.*” De esta manera, considerando que la contrapartida aportada por la Gobernación del Guainía comprendía la contratación de profesionales por 12 meses, conforme a lo registrado en el Modelo Técnico Financiero, para la ejecución de las actividades de Asistencia Técnica requeridas para el proyecto, resulta insuficiente una certificación que no evidencie la disponibilidad presupuestal de los recursos. Esta situación también denota contradicción frente a los términos expuestos del procedimiento PR-EFP-001, dado que en este último se otorga validez a documento diferente al CDP.
- El ítem 1.3 del numeral 5 del procedimiento PR-EFP-001 estipula que: “*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” (negrita y subrayado fuera de texto); no obstante, aún cuando se contempla una contrapartida por parte de los beneficiarios por valor de \$529.920.000 representada en mano de obra, no se obtuvo evidencia del sustento técnico y el cálculo de jornales que permitiera determinar razonablemente que el desarrollo del cultivo requería efectivamente de 17.664 jornales para la actividades de poda, desplumille, adecuación de drenajes, control de malezas, aplicación de fertilizantes, aplicación control de enfermedades,*

adecuación y manejo de sombríos, control semanal de enfermedades y cosecha y beneficio conforme a lo registrado en la sección 12 del Modelo Técnico Financiero y el numeral 3.2.4 del Marco Lógico.

- La actividad 12 del numeral 6 del procedimiento PR-EFP-001 dispuso como punto de control la "Verificación del cumplimiento de requisitos Técnicos, Ambientales y Jurídicos"; no obstante, una vez comparada la información registrada en el Modelo Técnico Financiero - MTF (F-EFP-010) y sus diferentes secciones, con la información financiera presentada y aprobada por la Dirección de Calificación y Financiación mediante el Concepto Final (formato F-ECC-008) emitido el 3 de diciembre de 2018, la Oficina de Control Interno identificó diferencias en la información relacionada con la conformación de la contrapartida de la Gobernación del Guainía como se detalla a continuación, que si bien, no es de importancia material, supone dificultades procedimentales o eventuales restricciones para la ejecución de las partidas:

| MODELO TÉCNICO FINANCIERO – MTF (F-EFP-010) |  |                   |  | CONCEPTO FINAL DIRECCIÓN DE CALIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN (F-ECC-008) |
|---|--|-------------------|--|---|
| 2. Ficha Tipo                               | 29. Resumen de la Actividad del Proyecto | 30. Flujo de Caja | 31. Cofinanciación y Plan de Inversión |   |
| \$104.538.000                               | \$104.538.000                            | \$104.537.600     | \$104.537.600                          | \$104.538.000   |

Al respecto, es importante precisar que estos errores generaron la emisión de una aclaración al Concepto Final emitido por la Dirección de Calificación y Financiación el 3 de diciembre de 2018, y, por ende, la postergación en la generación del acto administrativo de cofinanciación respectivo, el cual se emitió el 16 de julio de 2019. Llama la atención de esta Oficina de Control Interno de que, aún con estos ajustes, la Resolución de cofinanciación fue emitida siete (7) meses después del concepto final, lo cual podría impactar la estructura financiera del Proyecto por los eventuales cambios en su entorno.

- En la verificación de la formulación y cálculos realizados en la estructuración del PIDAR para la elaboración del Modelo Técnico Financiero - MTF (formato F-EFP-010), se identificó una diferencia en el registro del volumen de ventas y producción correspondiente al año 12 del PIDAR, toda vez que, en el numeral 3.2.3. del Marco Lógico (formato F-EFP-009) se registró: "(...), se espera lograr un incremento escalonado de la producción a medida que se intervienen los cultivos, la meta será llegar a los 400 kg/ha/año en el primer año, 800 kg/ha/año en el segundo año y 1.000 kg/ha/año para el tercer año, (...)", y conforme a lo observado en el Modelo Técnico Financiero - MTF (archivo electrónico en Excel) se registró en la "Sección 12. Cultivos Semipermanente y Permanentes 1" que a partir del año 3 y hasta el año 12 se esperaba una producción de 1.000 kg/ha/año de cacao del tipo Amanáven, el cual se estimaba, sería vendido a un precio de \$7.000/kg obteniendo así una producción de 184.000 kg para las 184 hectáreas beneficiadas del PIDAR y unos ingresos por valor de \$1.288.000.000; sin embargo, en la "Sección 28. Ingresos y Egresos" para el año 12 se identificó el registro de un volumen de producción total del PIDAR de 200.000 kg/año por un valor de \$1.400.000.000, es decir, una diferencia de 16.000 kg/año en volumen de producción y \$112.000.000 en ingresos.

Este error aritmético, originado en la referenciación de celdas del archivo electrónico en Excel del Modelo Técnico Financiero – MTF, fue replicado para el cálculo del Valor Presente Neto de Ingresos (VPN Ingresos) y el Valor Presente Neto del PIDAR (VPN), en los cuales la Oficina de Control Interno identificó diferencias por valor de \$55.650.569, toda vez que, el flujo de ingresos, así como el flujo neto del PIDAR del año 12 presentó diferencias de \$112.000.000 cada uno.

- e. El literal d) del apartado 1.4 del numeral 5 del procedimiento PR-EFP-001 estipula que se debe garantizar como mínimo que *"El ochenta y cinco por ciento (85%) de los beneficiarios que forman parte del proyecto, pertenecen a la forma organizativa"*.

En la verificación del acta de la Asamblea General de ASOCAUNIGUVI fechada el 27 y 28 de julio 2012, se observó que, conforme a lo mencionado en el artículo 3 de los

Estatutos de dicha Asociación, el Resguardo Indígena Carrizal constituido mediante Resolución 086 del 8 de octubre de 1986 emitida por el INCORA no forma parte de ASOCAUNIGUVI. Esta situación fue confirmada por lo registrado en el formato “Aclaración de Estructuración y Formulación” (F-EFP-012) emitido el 20 de noviembre de 2018, en el aparte “*De los beneficiarios y los predios*” donde se mencionó que: “(...). *El resguardo indígena de las comunidades Guanibo y Puinave de carrizal, no hace parte de la Asociación ASOCAUNIGUVI; pero se aclara que sus 14 beneficiarios hacen parte del 15% de beneficiarios que no pertenecen a la asociación; pero que si, pueden participar del proyecto, según el Reglamento de la ADR. (...).*”

No obstante, considerando que eran 90 los beneficiarios vinculados al PIDAR una vez efectuados los recálculos correspondientes, la Oficina de Control Interno obtuvo que el 15% corresponde, en términos de redondeo y sin superar los límites aritméticos, a 13 personas, por lo que, el 85% restante equivale a 77 personas, valores que difieren en una persona de los obtenidos por la ADR en la estructuración. De esta manera, es necesario que la ADR establezca aclaraciones en materia de redondeo de datos que no admiten decimales, como en este caso, el número de personas.

De otra parte, con el objetivo de validar la presentación de los certificados de antecedentes fiscales, judiciales y disciplinarios por parte de los beneficiarios, así como la exactitud de los datos personales registrados en el formato “Caracterización Población Beneficiaria” (F-EFP-002), la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de diez (10) beneficiarios, en la que observó:

- f. Error en el registro del número de cédula de ciudadanía de un (1) beneficiario.
- g. En el formato de caracterización se registró que dos (2) beneficiarios pertenecían al tipo de Población "Otro"; no obstante, se observó que las certificaciones expedidas por las comunidades de Sapuara y Murciélago indicaban que dichas personas hacían parte de la comunidad indígena, por lo que, debieron haberse reconocido dentro de la población de este tipo (indígenas).

Respecto a las inconsistencias precitadas, es menester considerar que el literal e) del numeral 7.5. del Reglamento PIDAR, así como el literal e) del numeral 1.5. del procedimiento PR-EFP-001, estipulan como requisitos habilitantes de los beneficiarios el siguiente:

*“• Cuando se trate de grupos étnicos, los potenciales beneficiarios deben ser miembros de una comunidad legalmente constituida. [Adicionalmente] (...) Los requisitos habilitantes de los beneficiarios enunciados en (...), se acreditan con el diligenciamiento del F-EFP-002: Caracterización de población beneficiaria.”*

Es importante tener en cuenta que, estas inconsistencias, además de redundar en reprocesos o dilaciones del proceso de estructuración del PIDAR (y las etapas posteriores de evaluación, calificación e implementación), afectan la validez y calidad de la información de los repositorios documentales, al ser cargadas en el aplicativo Banco de Proyectos, conforme a lo evidenciado por esta Oficina de Control Interno por medio del reporte de beneficiarios descargado el 22 de mayo de 2020, respecto a lo cual, el procedimiento PR-EFP-001, en el numeral 6, actividad 13 establece que *“Con la información del proyecto formulado, se actualizará la información y el estado del mismo, en la Base de datos Banco de Proyectos.”*

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S):   |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desalineación entre instrucciones procedimentales y la normatividad vigente para cada uno de los ámbitos (ambiental, técnico, jurídico) a abordar, originando errores en el proceso de estructuración.</li> <li>▪ Insuficiencia y/o ausencia de mecanismos de transmisión del conocimiento en lo relacionado con la manipulación y diligenciamiento técnico del Modelo Técnico Financiero – MTF, considerando su complejidad por la cantidad de información requerida y su composición.</li> <li>▪ Ausencia de lineamientos, instrucciones o directrices para la solución de controversias relacionadas con aspectos no normados mediante el reglamento PIDAR y/o el procedimiento de estructuración.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rezagos entre la ejecución del proyecto y su nivel de avance según la herramienta Banco de Proyectos, en la fase de Estructuración.</li> <li>▪ Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo.</li> <li>▪ Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles.</li> <li>▪ Vinculación de beneficiarios sin el lleno de requisitos procedimentales y/o atención a grandes productores.</li> <li>▪ Deficiencia en la estructuración de proyectos.</li> <li>▪ Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR.</li> <li>▪ Duplicidad de recurso al mismo beneficiario.</li> <li>▪ 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.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventual interrupción o suspensión forzada del proyecto por ejecución de actividades agrícolas u otras no autorizadas en zonas geográficas protegidas por las autoridades ambientales.</li> <li>▪ Detrimiento Patrimonial por Inversión de recursos públicos en obras de infraestructura que no cumpla su promesa de valor en el proyecto.</li> <li>▪ Pérdida de la capacidad resolutoria del acto administrativo mediante el cual se haya aprobado el PIDAR, por eventuales vicios legales o procedimentales.</li> <li>▪ Incumplimiento de la promesa de valor del proyecto por inadecuada presupuestación en el Modelo Técnico Financiero.</li> <li>▪ Retrasos en la implementación del PIDAR dadas las diferencias en la información registrada en cada uno de los formatos respecto de sus soportes documentales, generando cambio de las condiciones técnicas, ambientales, financieras y /o jurídicas inicialmente propuestas en la estructuración del PIDAR.</li> <li>▪ Eventuales acciones legales o pecuniarias contra la ADR.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Dado que se identificaron inconsistencias entre los lineamientos procedimentales establecidos por la ADR y la normatividad de nivel superior que reglamenta la materia a nivel nacional, se recomienda la conformación de un grupo multidisciplinario que analice los lineamientos de la normatividad vigente (en materia ambiental, financiera y jurídica), para identificar potenciales dificultades en el proceso de estructuración, y que, mediante la generación de un informe detallado y justificado de cada una de las situaciones encontradas, se recomienden cambios al nivel central para la articulación de los lineamientos con la normatividad que reglamenta cada uno de los ámbitos que componen los PIDAR.

Así mismo, con ocasión de los errores identificados en el diligenciamiento del Modelo Técnico Financiero - MTF, se recomienda solicitar al nivel central la generación de guías

o instructivos asociados, así como en el diseño de controles adicionales que mitiguen la ocurrencia de este tipo de situaciones, procurando hacerlo sencillo para lograr que quienes apoyen la estructuración financiera conozcan la metodología. Entre esas opciones, se recomienda que los campos de captura de datos clave como producción, cantidad de productos, entre otras variables sea atada a la obtención de los flujos de caja para el algoritmo de Valor Presente Neto (VNA en Excel), de manera que se mitigue la materialización de errores operativos por ingreso de información diferente en las celdas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que a partir del Acuerdo 010 de 2020 se estableció, entre otras cosas, la transición para el uso del aplicativo Banco de Proyectos para continuar con el desarrollo de los PIDAR, es necesario que la UTT, en conjunto con la Vicepresidencia de Integración Productiva, articulen esfuerzos para evitar redundancias y reprocesos en el diligenciamiento de formatos, dado que la transcripción de los mismos supone riesgos operativos (errores, omisiones, alteraciones etc.) que afectan las etapas de implementación y cierre. En este orden de ideas, se insta a fortalecer la versatilidad de la herramienta para capturar la información directamente, sin la mediación de formatos. Entre tanto esto se implementa, se recomienda que la UTT aplique filtros de revisión y verificaciones de la información registrada en los formatos, para asegurar su congruencia y razonabilidad.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** La unidad auditada manifestó:

**“Frente a la Zona de Reserva Forestal.** *No se acepta el hallazgo, puesto que los 90 beneficiarios se ubican dentro de Ley 2 de 1959 zona de sustracción, y de conformidad con lo establecido en la Resolución 763 de 2004, se entienden sustraídos de la reserva forestal los suelos urbanos y su equipamiento asociado y los suelos de expansión urbana. Estos 90 beneficiarios hacen parte de la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales ASOCAUNIGUVI (Resolución 0024 de 2014), al ser territorios que requieren un tratamiento bajo el enfoque diferencial. La zonificación y el ordenamiento objeto de la Resolución 1277 de 2014 no aplica para las áreas pertenecientes al Sistema*

*Nacional de Áreas Protegidas -SINAP de que trata el Decreto 2372 de 2010, ni las de los territorios colectivos presentes al interior de las áreas de la Reserva Forestal de la Amazonía localizadas en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés. Estas comunidades tienen sus actividades agropecuarias establecidas atendiendo sus costumbres y cultura. De esta forma no se requiere trámite de sustracción de reserva forestal. En este sentido, no aplica realizar solicitud ante la autoridad ambiental.*

*De igual manera, en el proyecto se anexan los certificados en relación con el uso del suelo y documento emitido por cada Resguardo, donde se indica que las zonas son clasificadas como áreas de usufructo agropecuario indígena. Además, se anexa oficio del Secretario de Planeación e Infraestructura Departamental de Guainía donde indica que el certificado de uso de suelo no se emite ya que no aplica porque las comunidades que participan dentro del proyecto, no se rigen con ninguna institucionalidad y son territorios reglamentados según sus costumbres y reglas.*

**Frente a permisos de vertimientos.** *El proyecto no requiere solicitud y trámite ante la autoridad ambiental en relación con permiso de vertimientos, puesto que, en la actividad de fermentación establecida en el proyecto, a través de compostaje de residuos orgánico anula la producción de lixiviados y como lo indica el marco lógico, si fuera a lugar estos se utilizarán para irrigar los cultivos sin causar afectaciones, como se hace con el lixiviado generado en la etapa de beneficio. Tanto el residuo orgánico como el exudado pueden lograr mejores condiciones fisicoquímicas del suelo y facilitar la condición descomposición por parte de los microorganismos y por ende el aumento poblacional de los mismos.*

*Las actividades a desarrollarse para el rehabilitamiento de las hectáreas sembradas en cacao, los impactos identificados son de prioridad baja, de acuerdo con la valoración de impactos, y a su vez, se presentan las fichas ambientales donde se establecen las medidas de preservación y mitigación para dar seguimiento y control a los impactos identificados, para el manejo y conservación del suelo, uso y manejo adecuado de agroquímicos, manejo integral de residuos de acuerdo a su tipología, ahorro y uso*

*eficiente del agua, manejo integrado de plagas y enfermedades. Al cumplir con las fichas ambientales de los impactos identificados se entiende que el Proyecto tiene establecidas las condiciones para manejar un sistema productivo sostenible con el medio ambiente.*

*Cabe resaltar que, el Proyecto contemple el manejo ambiental y fue orientado según lo establecido en la guía ambiental para el cultivo de cacao del Ministerio de Agricultura y la Federación Nacional de Cacaoteros, considerando las indicaciones de uso y cantidades de agroquímicos para el cultivo y el manejo de exudado de acuerdo con las condiciones culturales de la comunidad étnica. (...).*

**Frente a la certificación de contrapartida.** *No obstante, lo que Ustedes manifiestan y el evidente error en la cifra global inicial, lo cierto es que la desagregación de valores arroja el valor cierto correspondiente y este error humano al digitar la primera cifra no afectó el concepto de la evaluación, toda vez que el valor continuó igual.*

**Frente al CDP.** *Como bien lo indican, el procedimiento señala que “Cuando la contrapartida se obtenga de una entidad pública (Departamento, Municipio, Distrito, etc.), se debe aportar copia del respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal - CDP, expedido por la entidad pública que va a otorgarla, **o un documento original, suscrito por el representante legal de la Entidad Pública correspondiente, mediante el cual ésta se comprometa a amparar la totalidad del respectivo porcentaje de la contrapartida**”. Precisamente, teniendo en cuenta que se estaba en la etapa de **estructuración del proyecto**, la entidad pública podía aportar la carta comprometiéndose a amparar el valor correspondiente y con esto cumplía con el requisito exigido sin necesidad de aportar el CDP. Ahora bien, por norma presupuestal las entidades públicas están obligadas a **garantizar la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos**, y como bien se indicó en un CDP anterior, la entidad contaba con dichos recursos. No obstante, se reitera que, a la luz del procedimiento de estructuración, la carta de compromiso era suficiente para dar viabilidad a este requisito financiero en dicha etapa. Por lo tanto, no hay lugar al presente hallazgo.*

**Frente a los requerimientos de la mano de obra.** En la certificación expedida por el representante legal se desglosa cada una de las actividades a intervenir, el requerimiento de jornales para cada actividad, el valor del jornal y el total de inversión por parte de la organización al PIDAR, lo que equivale a un documento técnico (folio 643). Además, en el marco lógico se establece con claridad cuántos jornales se utilizará por cada unidad productiva al año (96 jornales) y se discrimina la cantidad de jornales por actividades.

**Frente al contenido del MTF.** En relación al error aritmético que Ustedes exponen y que afecta todos los indicadores económicos del proyecto, es preciso señalar que este no existe. Como se puede observar en la hoja 4 del MTF en el permanente 1 cacao, para el año 12 se planteó el sostenimiento de 200 hectáreas al aumentar el área a este año, pues la producción aumenta dado que ya no son 184 hectáreas sino 200 y al producir más, aumenta el ingreso para el año 12 tal como se indica en la hoja 28 ingresos y egresos del MTF y la tabla 4 elaborada por Ustedes.

Además, los PIDAR no tienen restricción en el reglamento o procedimiento sobre que la organización no pueda aumentar el área en el horizonte del proyecto con recursos propios, en un año específico, como es el caso en el año 12 de este proyecto en mención y que está claramente expuesto en el MTF.

**Frente a la cantidad de beneficiarios.** Conforme a las leyes de la matemática (cifras significativas), cuando la cifra está en .5 y el siguiente número entero es par, se aproxima. Situación distinta, si fuera el siguiente número entero un impar, en cuyo caso, el .5 no se aproximaría al siguiente número. Ahora bien, teniendo en cuenta que en el presente caso el 15% de 90 es 13,5 y el siguiente número entero es par, la cifra se aproxima a 14. De otro lado, el 85% de 90 es 76,5, de modo que esta cifra no se aproxima al siguiente número entero sino a 76, dando como resultado: 76-14: 90. Visto lo anterior, no se incumple con las reglas porcentuales establecidas en el procedimiento.

**Frente al error en cédula.** Si bien existió un error, es un error humano, de digitación, que no altera sustancialmente la estructuración del proyecto ni sus efectos.

**Frente al tipo de beneficiarios.** *Es importante tener presente que, no todas las personas que viven en determinada comunidad indígena son necesariamente indígenas. Esto es lo que sucede con las 2 personas a que Ustedes hacen referencia, toda vez que, son descendientes de personas indígenas y colonos, es decir, no son completamente indígenas, pero cuentan con un 50% de sangre indígena. Es por esta razón que, ante la ausencia de la opción de una opción para “mestizo”, la opción viable era “otro”.*

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

La Oficina de Control Interno no acepta las justificaciones emitidas por la UTT N° 13 sobre las diferentes situaciones evidenciadas, debido a las siguientes consideraciones:

**Zona de Reserva Forestal.** No se desvirtuaron los términos del hallazgo, dado que en su respuesta la UTT indica que: *"de conformidad con la Resolución 763 de 2004, se entienden sustraídos de la reserva forestal los suelos urbanos y su equipamiento asociado y los suelos de expansión urbana (...)"*; no obstante, en el expediente del PIDAR no se identificó claramente, o por lo menos, no se da a entender, que el Proyecto se desarrolla en suelos de este tipo. Sin perjuicio de ello, la declaración aludida por la UTT no resta mérito al hecho de que la norma seguidamente a su declaración (Resolución 1277 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), el parágrafo 4° del artículo 2°, indica: *"(...). No obstante lo anterior, **las alcaldías deben proceder a hacer el registro de las áreas sustraídas ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 871 de 2006 modificada por la 1917 de 2011 o por la norma que sustituya o modifique."* (negrilla fuera de texto). De esta manera, es claro que los trámites pertinentes eran aplicables, incluido el de obtener la certificación de CORPOAMAZONIA o la autoridad ambiental competente.

Ahora bien, para determinar si es o no aplicable la Resolución 1277 de 2014 a este PIDAR, la ADR debió determinar los polígonos de zonificación de la Reserva Forestal, tema que, como se indicó en la situación observada, no fue dable establecer por la ilegibilidad del plano y por la falta de información sobre los límites de asentamiento de las comunidades. Aunado a ello, se encuentra el hecho de que no se identificó en el

expediente que la zonificación del área de desarrollo del Proyecto perteneciera al Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, y que la misma no modifica las funciones y competencias asignadas a las autoridades ambientales localizadas en dichas áreas. (Resolución 1277 de 2014, artículo 3°. "*De las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y los Territorios Colectivos.*")

**Permisos de vertimientos.** La justificación emitida no desvirtúa la situación evidenciada, pues la normativa ambiental expuesta en el reporte no distingue entre la significancia del vertimiento o no para solicitar los permisos o aplicar excepciones para los trámites del caso. Para ser más específicos, se trae a colación nuevamente el artículo 2.2.3.3.5.1 "***Requerimiento de permiso de vertimiento***" del Decreto 1076 de 2015 "(...) *Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*", que señala: "***Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.***" (negrilla y subrayado fuera de texto). A este hecho se suma la circunstancia de que, en el expediente del Proyecto se hizo alusión a vertimientos puntuales, pero no se abordaron los no puntuales, por lo que, puede concluirse razonablemente que estos no fueron evaluados y, por tal motivo, se pudieron haber omitido sus impactos en el Estudio de Impactos Ambientales - EIA y la consecuente necesidad de tramitar el permiso de vertimientos.

**Certificación de la contrapartida.** No se desvirtuó el hallazgo, de hecho, la UTT acepta que hubo un error humano, aunque inmaterial. De todas maneras, esta situación originó un reproceso que implicó aclaraciones en dos oportunidades diferentes que implicó la emisión de una nueva certificación de contrapartida, y denota debilidades en los controles de revisión de la información financiera y su congruencia desde la estructuración.

**CDP.** No se desvirtuó el hallazgo. Aunque inicialmente la Gobernación del Guainía expidió los respectivos Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) para soportar el compromiso adquirido respecto a la contrapartida a aportar al PIDAR, estos perdieron toda validez después del 31 de diciembre de 2018, considerando el principio de anualidad presupuestal que rige a la función pública, el cual se estipula en el Artículo 14 del Decreto

111 de 1996, por lo tanto, no es justificable su no presentación para la recertificación de dicha contrapartida durante la vigencia 2019.

De otra parte, si bien el procedimiento interno estipula la posibilidad de presentar únicamente la certificación expedida por el representante legal, en esta situación nos encontramos ante una desalineación frente a una norma de carácter superior (Decreto 1068 de 2015) que consagra la necesidad de comprometer recursos presupuestales a través de la emisión de CDP, por lo cual, no es válida la ausencia de estos.

**Requerimientos de la mano de obra.** El folio del expediente aludido en la respuesta de la UTT (el 643) corresponde a una certificación del Representante Legal de ASOCAUNIGUVI sobre el presupuesto de mano de obra, más este no contiene el racional técnico que permitió llegar a tales cifras, a lo cual hace referencia esta Oficina de Control Interno. En otras palabras, la certificación surge de un documento de estudio económico que le permita a un tercero contestar cuestionamientos como: ¿Por qué se necesitaban para el desarrollo del PIDAR 17.661 jornales y no una cantidad menor?; no obstante, este documento no fue identificado y configuró el incumplimiento que se expuso en las situaciones observadas.

**Contenido del MTF.** Respecto a los errores aritméticos identificado en la formulación del MTF para el año 12, es importante aclarar que, la Oficina de Control Interno no mencionó la afectación de todos los indicadores económicos, sino la del cálculo del VPN Ingresos y el VPN neto. Ahora bien, igualmente es importante precisar que, si bien el procedimiento no presenta restricciones para el aumento del área a intervenir en el horizonte del Proyecto con recursos propios, la información registrada en el MTF si debe ser congruente con la información documentada en el Marco Lógico, en donde se indicó que a partir del año 3 se iban a intervenir igualmente 184 hectáreas, más no que se iban a aumentar a 200 hectáreas en el año 12. Esto supone entonces que, las estimaciones e hipótesis económicas contempladas para el Proyecto no están siendo revisadas y validadas en conjunto con el Marco Lógico.

**Cantidad de beneficiarios.** Se sugiere que la UTT analice si por la naturaleza de los datos en cuestión (en este caso, personas) es dable realizar redondeos como el aplicado. Precisamente, la Oficina de Control Interno está sugiriendo que se establezcan lineamientos sobre este tipo de información, pues por razonabilidad interpretativa, se debería haber despreciado "la media persona - 0.5" para obtener las 13 aludidas, y, en consecuencia, las restantes 77.

**Error en cédula.** La UTT en efecto acepta que es un error, por lo que no desvirtuó el hallazgo. Ahora bien, para un tercero, este tipo de situaciones dan lugar a suspicacias sobre cuál realmente es la persona que pertenece a la comunidad beneficiaria del PIDAR, y pueden ser utilizadas para dar lugar a ambigüedades que eventualmente si pueden afectar el Proyecto (o específicamente, los beneficios de este).

**Tipo de beneficiarios.** Aunque puede ser válida la argumentación de la UTT, no menos cierto es el hecho de que las certificaciones expedidas por las comunidades de Sapuara y Murciélago indicaban que las dos personas identificadas por esta Oficina de Control Interno pertenecen a la comunidad indígena, y en su contenido no se hizo referencia a su raza (mestizo) o al porcentaje de pureza de su sangre. De esta manera, un lector razonable de la certificación puede establecer que toda la comunidad certificada es indígena, salvo que los documentos contengan salvedad sobre el particular. Llama la atención que, la UTT no haya adjuntado a la caracterización de los beneficiarios el soporte que acreditara la clasificación en la categoría "Otros" de estas dos personas.

En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno recomienda tener en cuenta las situaciones expuestas, para evitar que otras similares se presenten en la estructuración de futuros proyectos. Dado lo anterior, es necesario que la UTT establezca acciones de mejoramiento para subsanar las situaciones descritas en este hallazgo, para que los riesgos identificados y asociados sean gestionados para evitar su materialización. En consecuencia, este hallazgo quedará abierto y se evaluará su posible cierre hasta que los responsables identifiquen las causas que lo generaron, formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes. Se recuerda que están a disposición de la UTT para consulta, las evidencias y papeles de trabajo que dan cuenta de las

situaciones expuestas en este reporte, previa solicitud formal al Jefe de la Oficina de Control Interno.

**HALLAZGO N° 12. Omisión en la ejecución de controles de verificación de requisitos durante la fase de estructuración de los PIDAR.**

**Descripción:** Con el objetivo de verificar el cumplimiento de los controles dispuestos en el procedimiento “*Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural*” (PR-EFP-001), por parte de la Unidad Técnica Territorial N° 13 en la revisión de iniciativas de PIDAR, y posterior remisión del Proyecto a la Vicepresidencia de Proyectos para iniciar la fase de evaluación respectiva, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de ocho (8) PIDAR que se detallan a continuación.

| NÚMERO INICIATIVA EN BANCO DE PROYECTOS / NOMBRE DEL PIDAR / FORMA ASOCIATIVA REPRESENTANTE   | RESOLUCIÓN COFINANCIACIÓN  | VALOR TOTAL DEL PIDAR |
|---|----------------------------|-----------------------|
| <b>DEPARTAMENTO DE GUAVIARE</b>   |                            |                       |
| <p><b>N° 018.</b> Dotación de banco de maquinaria y elementos para el establecimiento de un sistema silvopastoril para el mejoramiento de la cadena productiva de leche para medianos y pequeños ganaderos de las veredas de Charras, Charrasquera, Unión de Buenos Aires, Caño Negro, Caño Danta ubicadas en el municipio de San José del Guaviare.</p> <p>Junta de Acción Comunal Vereda Charras, Charrasquera, Unión de Buenos Aires, Caño Negro, Caño Danta</p> | N° 1254 del<br>13-jul-2017 | \$1.186.998.000       |
| <p><b>N° 015.</b> Fortalecimiento al centro de acopio lechero en beneficio de la Asociación de Ganaderos Ecológicos del Guaviare "ASOGEG" en el municipio de San José del Guaviare.</p> <p>Asociación de Ganaderos Ecológicos del Guaviare</p>  | N° 1221 del<br>29-jun-2017 | \$164.887.000         |
| <p><b>N° 043.</b> Dotación de maquinaria agrícola y elementos para la implementación de sistemas silvopastoriles y mejoramiento de la cadena productiva de leche de la asociación de ganaderos del capricho en el corregimiento el Capricho San José del Guaviare.</p> <p>Asociación Comité de Ganaderos del Capricho</p>   | N° 1302 del<br>4-ago-2017  | 863.609.200           |
| <b>DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA</b>   |                            |                       |
| <p><b>N° 179.</b> Mejorar la capacidad productiva en las fases de cría, levante y engorde de ovinos de pelo en beneficio de 32 familias pertenecientes a la Asociación de Usuarios Campesinos de Pacho Cundinamarca.</p> <p>Asociación Municipal de Usuarios Campesinos de Pacho Cundinamarca - ANUC</p>  | N° 508 del<br>9-jul-2018   | \$530.564.390         |

| NÚMERO INICIATIVA EN BANCO DE PROYECTOS / NOMBRE DEL PIDAR / FORMA ASOCIATIVA REPRESENTANTE  | RESOLUCIÓN COFINANCIACIÓN | VALOR TOTAL DEL PIDAR |
|--|---------------------------|-----------------------|
| N° 311. Articulación de esfuerzos administrativos, técnicos y financieros entre la ADR, el municipio de Gutiérrez y la Fundación Colores de mi Tierra, para apoyar el desarrollo agropecuario y rural en la cadena de frijol en el municipio de Gutiérrez, departamento de Cundinamarca.<br>Fundación Colores de mi Tierra   | N° 649 del 9-ago-2018     | \$828.459.420         |
| N° 195. Mejorar la productividad, calidad y sostenibilidad de los cultivos de café integrando la dotación de maquinaria, equipos e implementos para el beneficio con el fin de establecer alianzas comerciales y prácticas de manejo sostenibles; que aumenten los ingresos de los caficultores de la asociación ASOPARIBARI, del municipio de La Palma.<br>Asociación de Caficultores de La Palma - ASOPARIBARI | N° 877 del 17-dic-2019    | \$921.781.014         |
| <b>DEPARTAMENTO DE VAUPÉS</b>  |                           |                       |
| N° 308. Implementación de sistemas productivos en las comunidades indígenas de Quina Quina, Santa Helena Tiposo, Camutí y Nueva Reforma de la zona UDIC del departamento de Vaupés, municipio de Mitú.<br>Asociación de Autoridades Tradicionales Pamijabova del río Cuduyari.   | N° 602 del 1-ago-2018     | \$624.643.504         |
| <b>DEPARTAMENTO DE GUAINÍA</b>   |                           |                       |
| N° 378. Fortalecimiento de la cadena productiva de cacao a través de la rehabilitación de 184 hectáreas de cacao en el Departamento de Guainía Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales,<br>Unión de Indígenas del Guainía y Vichada - ASOCAUNIGUVI  | N° 459 del 16-jul-2019    | \$1.366.292.000       |

En la verificación realizada, la Oficina de Control Interno obtuvo los siguientes resultados:

- a. El procedimiento PR-EFP-001 (Versiones 1 a 5) en la actividad 5 del numeral 6, señala la responsabilidad de las Direcciones Técnicas Territoriales de "*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 (...)*"; no obstante, en la información digital dispuesta en los aplicativos Banco de Proyectos y Gestión de Proyectos de los PIDAR identificados con número de iniciativa 043, 311, 179 y 378, la Oficina de Control Interno no observó evidencia documental de la verificación realizada por parte de la UTT 13.
- b. El procedimiento PR-EFP-001 (Versiones 1 y 3) en la actividad 14 del numeral 6, establece que: "*Mediante memorando y diligenciamiento F-EFP-011 Certificación y radicación del proyecto, se remitirá el proyecto a la Vicepresidencia de Proyectos VP para que inicie la fase de evaluación respectiva. El formato debe estar firmado por el Líder de la Dirección correspondiente y el Vicepresidente de Integración Productiva,*

con los anexos requeridos en formato físico y magnético”; no obstante, en la documentación del PIDAR identificado con número de iniciativa 043, se observó que la certificación emitida no contaba con la firma de la Directora de la UTT, aún cuando por medio de correo electrónico del 6 de mayo de 2020 se informó a esta Oficina de Control Interno que la estructuración del PIDAR estuvo bajo responsabilidad de un funcionario de dicha UTT, y del PIDAR identificado con número de iniciativa 0195 no se obtuvo evidencia de la certificación emitida por la Directora de la UTT.

Para confirmar las conclusiones anteriores, la Oficina de Control Interno solicitó a los responsables en la UTT N° 13 remitir evidencia de los formatos F-EFP-007 “Cumplimiento requisitos y control fase de alistamiento” de las iniciativas número 018, 043, 311, 179 y 378, y de los formatos F-EFP-011 “Certificación y radicación del proyecto” suscritos por la Directora de la UTT N° 13 de las iniciativas número 043 y 195, respecto de lo cual, mediante correo electrónico del 4 de junio de 2020, informaron: *“Respecto a los formatos que se están solicitando, se consultó el BP [Banco de Proyectos] y como ustedes lo mencionan, no se encuentran en el aplicativo, probablemente se encuentren en el archivo físico de la UTT o en el archivo físico de la Dirección de Calificación y Financiación, ya que en ese momento se manejaban los expedientes de manera física.”*

De la respuesta anterior, se concluye que, la UTT N° 13 no dio cumplimiento a lo estipulado en la Circular 110 emitida el 6 de julio de 2018 por la Vicepresidencia de Proyectos y dirigida a las Unidades Técnicas Territoriales, en la cual se estableció: *“Es necesario llevar el control de la totalidad de las solicitudes recibidas en la Agencia en el Banco de Proyectos, (...). En tal sentido, se deben registrar el 100% de las iniciativas en el módulo de proyectos en inscripción de iniciativas”*, por ende, toda la documentación producida durante el ciclo de vida de los PIDAR debe estar dispuesta para consulta en cada uno de los módulos y secciones del aplicativo Banco de Proyectos dispuestos para tal fin.

### **Possible(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 procedimentales establecidos para la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben observar los PIDAR.</li> <li>▪ Bajo nivel de aceptación y/o familiaridad de los funcionarios y/o contratistas con el aplicativo Banco de Proyectos, que dificultó el cargue de la información requerida en cada uno de los módulos, secciones y formularios.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo.</li> <li>▪ Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posible materialización de riesgos financieros, de fraude o corrupción, traducidos en cofinanciación de partidas no elegibles o aprobación de PIDAR sin el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales, financieros y jurídicos.</li> <li>▪ Eventuales investigaciones disciplinarias por omisión de funciones o actividades de control de los servidores que ejecutan labores de evaluación y seguimiento a los PIDAR.</li> <li>▪ Impactos en la ejecución operativa y financiera del PIDAR por eventual desfinanciación de objetivos o partidas.</li> <li>▪ Daños a la imagen de la ADR</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Se recomienda el diseño y análisis de un esquema de revisión al interior de la UTT de la documentación inherente a los requerimientos técnicos, financieros y jurídicos de los PIDAR que se están estructurando. Para evitar que la labor no sea esporádica, se insta a consensuar con el equipo de la UTT un cronograma de tareas periódicas, el cual deberá estar sustentado con los documentos debidamente aprobados.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** *“b. No se acepta, la certificación está en aplicativo de Gestión de Proyectos. (...). Con entrada en operación del aplicativo Banco de Proyectos y la directriz dada por la Circular 110 de 2018, el formato F-EFP-011 “Certificación y radicación del proyecto” se hace por dentro del Banco de Proyectos, por tal razón, no se hace este en papel. (...). Iniciativa 0195.”*

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:** Bajo nivel de aceptación y/o familiaridad de los funcionarios y/o contratistas con el aplicativo Banco de Proyectos, que dificultó el cargue de la información requerida en cada uno de los módulos, secciones y formularios.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|---|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Buscar y actualizar las iniciativas de la UTT 13, con la documentación faltante. | Actas de seguimiento de actividades realizadas en la actualización de la documentación de las iniciativas de la UTT 13. | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 31-ago-2020 |

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

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

Esta Oficina de Control Interno precisa que, la justificación emitida por parte de los funcionarios responsables del proceso en la UTT no desvirtúan la situación expuesta por esta Oficina, toda vez que, el documento anexo, al igual que la evidencia evaluada por el auditor, permitieron evidenciar que la certificación emitida no contaba con la firma de la Directora de la UTT N° 13, aún cuando por medio de correo electrónico del 6 de mayo de 2020 se informó que la estructuración del PIDAR estuvo bajo responsabilidad de un funcionario de dicha UTT. Ahora bien, respecto de la ausencia del formato F-EFP-011 para el PIDAR identificado con número de iniciativa 195, la justificación emitida no desvirtúa la situación identificada, dado que conforme reza en la parte considerativa de la Resolución 877 del 17 de diciembre de 2019, el PIDAR fue radicado ante la Vicepresidencia de Proyectos el 16 de septiembre de 2019, fecha en la cual se encontraba vigente la versión 3 del procedimiento PR-EFP-001, el cual estipulaba como registro/evidencia de la ejecución de la actividad el formato en cuestión firmado por la Directora de la UTT N° 13.

Finalmente, respecto a la acción de mejoramiento propuesta, se considera válida al orientarse a actualizar la información de los PIDAR que están incompletos en el Banco de Proyectos; no obstante, ésta no ataca la causa de la falta de familiaridad de los servidores con el aplicativo. Así las cosas, se recomienda su fortalecimiento por medio del establecimiento de acciones preventivas, tales como las instrucciones de qué información se debe o no cargar en los diferentes módulos y la calidad que se espera de los archivos y documentos previo a su anexo (controles de revisión o autorización). Para el efecto, se aconseja aunar esfuerzos con la Vicepresidencia de Integración Productiva,

en donde se haga un listado razonable (más no exhaustivo) de los diferentes documentos a considerar.

### **HALLAZGO N° 13. Iniciativas sin registrar en el aplicativo Banco de Proyectos y errores u omisiones en el cargue de la información en el módulo de Proyectos.**

**Descripción:** El Decreto 2364 de 2015, por medio del cual se crea la ADR, menciona como una de sus funciones en el artículo 4, numeral 16 *"Diseñar y administrar el Banco de Proyectos de desarrollo agropecuario y rural el cual contendrá los proyectos que estructuren, entre otras, la Agencia, las entidades territoriales, las instancias de integración territorial y las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales"*, por lo que, esta Oficina de Control Interno inspeccionó la herramienta y verificó el cumplimiento de las directrices asociadas emitidas, encontrando falta de registros de iniciativas de PIDAR y errores u omisiones en el cargue de información, así:

- a. La Vicepresidencia de Proyectos de la ADR emitió la Circular 110 el 6 de julio de 2018 con asunto: *"Aclaración a la recepción de iniciativas en el banco de proyectos"* e instruyó a las Unidades Técnicas Territoriales indicándoles que: *"1. Es necesario llevar el control de la totalidad de las solicitudes recibidas en la Agencia en el Banco de Proyectos, por parte de cualquier postulante (forma organizativa, asociación, comité, fundación, etcétera). 2. En tal sentido, se deben registrar el 100% las iniciativas (sic) en el módulo de proyectos en inscripción de iniciativas. (...)"*.

Dado lo anterior, se dispuso en el procedimiento *"Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural"* (PR-EFP-001), numeral 6, actividad 7, como responsabilidad de las Unidades Técnicas Territoriales que: *"(...) Con el fin de tener la Base de datos Banco de Proyectos actualizada, (...) Dichas propuestas serán registradas en la Base de datos Banco de Proyectos y los números consecutivos serán informados a las UTT's por parte de la VIP."*

Así las cosas, como resultado de la verificación adelantada para corroborar la inscripción en el Banco de Proyectos de las iniciativas radicadas en la UTT N° 13

durante la vigencia 2019, se identificó que, la radicada mediante oficio 20196100045201 el 10 de julio de 2019 no fue registrada. Sobre este particular, llama la atención que en el módulo de Organizaciones de la herramienta haya sido inscrito el postulante, más su iniciativa no se haya grabado en el módulo de Proyectos, situación que denota dificultades para establecer la integridad de la información de tipo misional correspondiente a la UTT N°13 que se registra en el Banco de Proyectos.

- b. El numeral 6, actividad 13 del mencionada procedimiento PR-EFP-001 (Versiones 3, 4 y 5) estipula que: *“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”*; no obstante, en siete (7) iniciativas revisadas e identificadas en el Banco de Proyectos con los números (ID) 1243, 1244, 1314, 1315, 1432, 1435 y 1884, se observó que la información registrada en la sección *“Inscripción de la Iniciativa”*, correspondiente a los campos "nombre del representante legal de la forma organizativa", "número de identificación del representante legal de la forma organizativa" y los "datos de contacto de la forma organizativa" no eran congruentes con la información registrada en los oficios a través de los cuales fue radicada la iniciativa en la ADR, observándose que para seis (6) de las siete (7) iniciativas revisadas, se registró en el Banco de Proyectos un mismo nombre de representante legal y dirección de la forma organizativa, y no se registró el nombre de la forma organizativa cuando se contaba con dicha información, entre otros aspectos.

Así mismo, para las iniciativas identificadas con ID 865 y 1233, la Oficina de Control Interno no evidenció que se hayan anexado y cargado al Banco de Proyectos los documentos relacionados con la iniciativa (oficio de radicación y/o respuesta y anexos) requeridos por el formulario en la misma sección (Inscripción de Iniciativas).

En este mismo sentido, en la sección "Marco Lógico" del Modulo de Proyectos, la Oficina de Control Interno identificó que para las iniciativas con ID 15, 18, 43, 179, 311 y 378 no fueron anexados y cargados en diferentes secciones del formulario los

archivos correspondientes y/o no se diligenció información requerida en una o más casillas.

**Posible(s) Riesgo(s):** Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes.

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

| CAUSA(S)  | IMPACTO(S):  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los usuarios no entendieron o mal interpretaron las instrucciones dadas en los escenarios de capacitaciones sobre la herramienta, e incluso, la rotación del personal en las UTT ha redundado en falta de uniformidad en el procedimiento.</li> <li>▪ No se identificaron lineamientos específicos y/o un caso práctico real y aplicado en la herramienta para cada uno de los módulos.</li> <li>▪ Posibles errores de los usuarios que ejecutan sus labores por medio del Banco de Proyectos y/o errores y omisiones al momento de registrar información en cada una de las fases, que permitiera garantizar la calidad de los datos.</li> <li>▪ Posiblemente se dio una instrucción errónea de migrar y poblar la herramienta con la información disponible, independientemente de su condición (errónea, en revisión, pendiente de confirmar etc.), o porque no se hizo una validación y aprobación previa de la información física para autorizar su cargue en el Banco de Proyectos.</li> <li>▪ Al interior de la Unidad Técnica Territorial N° 13 no se dispone de lineamientos adicionales para verificar que las iniciativas radicadas en la ventanilla de correspondencia sean inscritas en el Banco de Proyectos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de veracidad y calidad en los reportes e indicadores generados o derivados del uso del Banco de Proyectos, debido a la disparidad de la información y los datos que conforman el proyecto de acuerdo con la fuente de información consultada (expediente físico).</li> <li>▪ Reprocesos en las labores de migración, registro y corrección de la información gestionada desde la puesta en marcha del Banco de Proyectos.</li> <li>▪ Retrasos en la gestión de nuevas iniciativas y proyectos por medio del Banco de Proyectos que impliquen eventualmente el incumplimiento en los indicadores de gestión de cada una de las dependencias involucradas en el ciclo de vida de los PIDAR.</li> <li>▪ Eventual desuso o renuencia de los servidores de las UTT o la Vicepresidencia de Integración Productiva a utilizar el Banco de Proyectos en la gestión diaria de nuevos PIDAR.</li> <li>▪ Pérdida de la memoria institucional de gestión de la Agencia ante la omisión de inscripción de iniciativas.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Se insta a que se tomen en cuenta los siguientes cursos de acción para garantizar la integridad y exactitud de la información a cargar, así como para el registro de las iniciativas allegadas a la ventanilla de correspondencia de la UTT

- a. Considerando que al 31 de mayo de 2020 la UTT dispone de la totalidad de privilegios del aplicativo de Gestión Documental ORFEO, se recomienda que, con la periodicidad que se defina (recomendable semanal o mensualmente) la Directora de la UTT o quien designe, descargue del aplicativo el reporte de oficios y memorandos y los contraste con el control manual de correspondencia del que dispone el funcionario encargado de la ventanilla de correspondencia. Allí se deberán identificar las

iniciativas allegadas para posteriormente encomendar su cargue (registro) en el Banco de Proyectos. En el proceso se deberán garantizar esquemas de revisión que ayuden a mitigar riesgos de ingreso de información errónea.

- b. Es necesario que los servidores de la UTT fortalezcan sus habilidades y destrezas en el uso de la herramienta. Para el efecto, se insta a solicitar a la Vicepresidencia de Proyectos o a la Dirección de Calificación y Financiación (dependencias encargadas de administrar el Banco de Proyectos) la ejecución de actividades de capacitación en el uso de la herramienta, en donde se consideren casos prácticos. También se deberán aprovechar estos espacios para formular inquietudes que deberían ser recopiladas en un documento de “Preguntas Frecuentes” con sus respuestas, de tal manera que se divulguen adecuadamente.
- c. Establecer indicadores de monitoreo periódicos (la frecuencia debería ser asignada por los responsables) que permitan verificar, entre otros aspectos: número de iniciativas ingresadas versus procesadas, tiempos de inactividad de gestión de proyectos, tiempos de duración de iniciativas y proyectos en cada etapa y límites de vencimiento versus cumplimiento, entre otros, que la Vicepresidencia de Proyectos considere pertinentes para efectos de rendición de cuentas internas y externas o requerimientos legales.

Finalmente, se insta a las UTT a emplear esquemas mixtos de captura de información al momento de la radicación, a través del uso de una bitácora (en Excel u otro medio) destinada a llevar un control externo de los registros del caso, contentiva de campos como: fecha de recepción, número de radicado de entrada en ORFEO, nombre del proponente y de la iniciativa o proyecto. Posteriormente, completar información con el número de registro de la iniciativa asignado en el aplicativo Banco de Proyectos y número de radicado ORFEO de respuesta al proponente (salida). En paralelo, cuando se registre la solicitud de la iniciativa en ORFEO, se sugiere que se asigne una etiqueta o identificador que facilite un filtro de los datos cargados en ORFEO que permita ubicar con precisión los radicados que corresponden a iniciativas de PIDAR. Al final, la generación

de un reporte con este filtro en ORFEO debe corresponder con el de la bitácora externa (la de Excel u otro medio).

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:**

- Los usuarios no entendieron o mal interpretaron las instrucciones dadas en los escenarios de capacitaciones sobre la herramienta, e incluso, la rotación del personal en las UTT ha redundado en falta de uniformidad en el procedimiento.
- No se identificaron lineamientos específicos y/o un caso práctico real y aplicado en la herramienta para cada uno de los módulos.
- Posibles errores de los usuarios que ejecutan sus labores por medio del Banco de Proyectos y/o errores y omisiones al momento de registrar información en cada una de las fases, que permitiera garantizar la calidad de los datos
- Posiblemente se dio una instrucción errónea de migrar y poblar la herramienta con la información disponible, independientemente de su condición (errónea, en revisión, pendiente de confirmar, etc.), o porque no se hizo una validación y aprobación previa de la información física para autorizar su cargue en el Banco de Proyectos.
- Al interior de la Unidad Técnica Territorial N° 13 no se dispone de lineamientos adicionales para verificar que las iniciativas radicadas en la ventanilla de correspondencia sean inscritas en el Banco de Proyectos.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Capacitar y actualizar al personal de la UTT 13 sobre el manejo y procesos a desarrollar en la herramienta Banco de Proyectos, por parte de la Vicepresidencia de Proyectos - Dirección de Calificación y Financiación. | Actas de reunión con la VP - Dirección de Calificación y Financiación. | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 31-ago-2020 |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)         | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| Capacitar y actualizar al personal de la UTT 13 sobre comunicaciones y directrices establecidas por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP, en relación al Banco de Proyectos. | Actas de reunión con la VIP.                           | Correctiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 31-ago-2020 |
| Realizar un control interno en la UTT 13 donde se relacione número de radicado con número en Banco de Proyectos, entre otros datos importantes.   | Documento Excel en línea que se actualice diariamente. | Preventiva     | Equipo Humano UTT N°13 | 1-jul-2020    | 31-ago-2020 |

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

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

La Oficina de Control Interno acepta la respuesta de la UTT; no obstante, frente a las acciones propuestas en los planes de mejoramiento, se insta a los responsables para tener en cuenta las siguientes observaciones para su fortalecimiento:

Respecto a la primera y segunda acción propuesta, si bien es importante brindar capacitaciones relacionadas con el uso y manejo de cada uno de los formularios dispuestos en el Banco de Proyectos para registrar la información necesaria durante el ciclo de vida del PIDAR, es fundamental que se mencione una meta cuantificable respecto a la cantidad de capacitaciones que se espera sean brindadas. Así mismo, debe considerarse si los tiempos establecidos son razonables, en virtud de las circunstancias actuales, que eventualmente puede dificultar la capacidad y disponibilidad de la Vicepresidencias de Proyectos y de Integración Productiva para impartirlas.

Sin perjuicio de lo anterior, el hecho de efectuar capacitaciones no aminora los efectos de errores en el cargue íntegro de iniciativas radicadas en el Banco de Proyectos, por lo que, se insta a plantear mecanismos robustos tales como revisiones previas de la Dirección de la UTT (sin las cuales, no se puede efectuar ningún cargue y/o eliminación de la información de la herramienta), o incluso, articular esfuerzos con la Vicepresidencia de Proyectos para que, con el proveedor de la misma, se mejoren las parametrizaciones, en el sentido de no permitir el avance de una instancia a otra hasta tanto no se cumpla con el flujo de actividades de control que se establezca.

Así mismo, considerando que la UTT identificó como causa que: *“No se identificaron lineamientos específicos y/o un caso práctico real y aplicado en la herramienta para cada uno de los módulos.”*, esta Oficina de Control Interno considera pertinente que la UTT plantee un requerimiento específico a la Dirección de Calificación y Financiación en el cual solicite el diseño y puesta en marcha de ejercicios prácticos, con ejemplos reales, en los cuales se enfrente a los servidores a posibles escenarios factibles en la operación. De esta manera, se ataca la causa propuesta y se minimizan los impactos de un manejo inadecuado de la herramienta.

Para la tercera acción propuesta, se presume que el archivo Excel va a realizar una actualización diaria de la información de las iniciativas, por lo que, se deben prever eventuales errores en la macro o plantilla que pre-carga los datos desde la radicación al Banco de Proyectos. En este sentido, se insta a buscar orientación y apoyo de la Oficina de Tecnologías de la Información para el proceso; incluso, se sugiere realizar consulta de la factibilidad de una posible interfaz entre ORFEO y el Banco de Proyectos, evitando la intervención del factor humano, donde siempre existirá margen de error. Se reitera la importancia de evaluar los tiempos propuestos, considerando disponibilidad y limitaciones propias por la coyuntura de la emergencia sanitaria.

Finalmente, debe buscarse plantear acciones correctivas sobre las situaciones particulares expuestas en este reporte, con el fin de remediar las brechas identificadas.

#### **HALLAZGO N° 14. Deficiencias en la evaluación de requisitos para la habilitación de EPSEAS y falta de obtención de los soportes correspondientes.**

**Descripción:** Mediante el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017 se asignó a la ADR la función de Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (en adelante, EPSEA), por lo que, la ADR emitió la Resolución 0422 el 5 de julio de 2019 para reglamentar tal designación, y en los siguientes artículos, estableció:

- Décimo Segundo. *“Las entidades interesadas en habilitarse como EPSEA solicitarán su inscripción en el registro de la Unidad Técnica Territorial (...) ubicada en su jurisdicción, (...)”*
- Décimo Tercero. *“Las Unidades Técnicas Territoriales validarán la información para efectos de evaluación y remitirán a (...) la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR, (...), las solicitudes de habilitación de las entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria, que cuentan con los requisitos y documentos requeridos para efectos de validación y habilitación, (...)”*

De acuerdo con lo anterior, la Oficina de Control Interno revisó una (1) solicitud de habilitación de EPSEA que la UTT N° 13 recibió durante la vigencia 2020 (con corte a 30 de abril de 2020), correspondiente a la Cooperativa de Trabajo Asociado de Formadores Profesionales Integrales del Guaviare - CTA PROFESIONALES con NIT 800.203.444-0, y una (1) EPSEA habilitada por la UTT N° 13 durante la vigencia 2019, correspondiente a la Federación Nacional de Cacaoteros - FEDECACAO con NIT 899.999.175-1. La Inspección y análisis de los documentos permitió identificar las siguientes situaciones:

- a. De acuerdo con lo establecido en el artículo octavo “Capacidad Financiera” de la Resolución 422 del 5 de julio de 2019: *“Las entidades que pretendan habilitarse como EPSEA deberán aportar los estados financieros, (...) con el fin **de acreditar la siguiente capacidad financiera:** (...) 2. Índice de endeudamiento menor o igual al 75%. (Pasivo Total / Activo Total)”*, (negrita fuera de texto); no obstante, en los recálculos efectuados con base en los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2019 suministrados por la CTA PROFESIONALES, se observó que dicha entidad solicitante presentaba un nivel de endeudamiento del 94,89%.

Aunado a lo anterior, en el literal “E. Capacidad Financiera” del documento “Lista de chequeo” (formato F-SPE-002), utilizado por la UTT N° 13 en la verificación de los requisitos necesarios que debía cumplir la entidad solicitante para habilitarse como EPSEA, se observó que este requisito fue marcado como “CUMPLE”; no obstante, no

se evidenció un documento que soportara el análisis de los indicadores precitados para determinar que si lo cumplía.

- b. El artículo noveno de la Resolución 422 del 5 de julio de 2019 (modificado por el artículo primero de la Resolución 042 del 28 de enero de 2020), establece que: *“Quienes pretendan habilitarse como EPSEA, (...) deberán (...) 4. Certificar que la Entidad se encuentra al día en el pago de impuestos, parafiscales y de aportes al SGSS, expedido por el revisor fiscal o contador y representante legal, según el caso, de conformidad con el régimen jurídico que le sea aplicable”*; no obstante, en la documentación suministrada por la UTT N° 13 de la entidad CTA PROFESIONALES no se evidenció dicha certificación. Cabe mencionar que, en el documento "Lista de chequeo" (formato F-SPE-002) el literal E relacionado con la obtención de esta certificación se observó marcado como “CUMPLE”; no obstante, como se indicó, este documento no reposaba en el expediente suministrado por la UTT.
- c. El artículo décimo tercero de la Resolución 422 del 5 de julio de 2019, respecto de la "Validación de la Solicitud", indica que: ***“Las Unidades Técnicas Territoriales validarán la información para efectos de evaluación y remitirán a la Dirección de Asistencia Técnica de la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR, ubicada en la ciudad de Bogotá, las solicitudes de habilitación de las entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria, que cuentan con los requisitos y documentos requeridos para efectos de validación y habilitación, para lo cual contarán con un término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente del radicado de la solicitud. (...).”*** (negrita fuera de texto). Al respecto, en la revisión de la documentación de la entidad solicitante FEDECACAO se observaron las siguientes situaciones:
- Por medio de radicado N° 20193630097992 del 20 de diciembre de 2019, la ADR envió comunicado a FEDECACAO solicitando unas subsanaciones derivadas de su solicitud de habilitación como EPSEA del 3 de diciembre de 2019, otorgándoles para la respuesta *“un plazo máximo de quince (15) días hábiles, so pena de proceder con el archivo de la solicitud, de acuerdo con lo señalado por el artículo*

décimo tercero de la Resolución 0422 de 2019”; es decir, máximo hasta el 15 de enero de 2020. En razón a que, al 27 de enero de 2020 la UTT no había recibido respuesta de FEDECACAO, la UTT procedió a enviar comunicado de “Desistimiento - Habilitación EPSEA” mediante radicado N° 20206100002402 de la misma fecha; no obstante, FEDECACAO presentó de nuevo solicitud de habilitación el 19 de febrero de 2020 (radicado N° 20206100013801).

- La segunda solicitud de habilitación (radicado N° 20206100013801) fue reasignada por la Vicepresidencia de Integración Productiva (a través del aplicativo ORFEO) a un servidor público de la Dirección de Asistencia Técnica, omitiendo de esta manera la participación de la UTT N° 13 en el proceso de evaluación de la entidad para habilitación como EPSEA. Así las cosas, la UTT no tuvo conocimiento del trámite correspondiente, situación que se confirmó con las indagaciones realizadas por la Oficina de Control Interno a la Directora de la UTT, quien informó: *"(...) esta solicitud con radicado N° 20206100013801 del 19 de febrero del 2020 se direccionó por la VIP, quien a su vez, lo remitió a la Dirección de Asistencia Técnica (DAT) y ellos realizaron todo el proceso de Habilitación de la EPSEA. (...), la UTT no llevó a cabo este proceso, por lo que no conoció el procedimiento llevado por la DAT, (...). Mediante correo de fecha 1 mayo de 2020 el profesional (...) de la DAT nos informa de manera oficial a través de correo los oficios de habilitación de FEDECACAO."*
- Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección de Asistencia Técnica comunicó a FEDECACAO por correo electrónico (presuntamente el 5 de marzo de 2020) solicitud de subsanaciones, las cuales fueron contestadas a través de radicado N° 20206100023251 el 17 de marzo de 2020. Posteriormente, se evidenció correo electrónico del 14 de abril de 2020, donde la ADR vuelve a comunicarle a FEDECACAO unas nuevas subsanaciones, de las cuales no se identificó la respuesta asociada; no obstante, se observó que la EPSEA fue habilitada el 22 de abril de 2020, según comunicado 20203100024482.

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)  | IMPACTO(S):   |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Debilidades en la reglamentación de los requisitos habilitantes que deben cumplir las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA.</li> <li>▪ Errores o deficiente acompañamiento y asesoría por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva a los responsables del proceso en las Unidades Técnicas Territoriales.</li> <li>▪ Inadecuada gestión del control de las solicitudes de habilitación de EPSEAS radicadas en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).</li> <li>▪ Falta de claridad en el criterio para el tratamiento de las subsanaciones en cuanto a gestión de las respuestas y archivo de la documentación allegada.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley.</li> <li>▪ Restringir la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que cumplan con los requerimientos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley.</li> <li>▪ Posibilidad de realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contratación y asignación de recursos del servicio público de extensión agropecuaria a entidades que no cumplen con los requisitos mínimos para operar como EPSEA.</li> <li>▪ Deficiencia en la prestación del servicio de extensión agropecuaria que origine quejas, reclamos e insatisfacción de los usuarios que hacen uso de él.</li> <li>▪ Incumplimiento de los objetivos y metas misionales y sectoriales.</li> <li>▪ Pérdida de credibilidad de la Agencia de Desarrollo Rural (compromiso de la reputación e imagen institucional).</li> <li>▪ Quejas, reclamos o denuncias contra la ADR por descalificación injustificable de Entidades aptas para la prestación del servicio.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Se insta a que la UTT elabore un cronograma contentivo de los hitos de revisión de los productos que genera la UTT durante la evaluación, siendo este el primer filtro para la habilitación, y realizar seguimiento a los mismos, a través de la formulación de indicadores que permita medir los niveles de avance o cumplimiento. Así mismo, se insta a que, desde la Dirección de Asistencia Técnica, adscrita a la Vicepresidencia Integración Productiva (dependencia responsable del proceso), se monitoree periódicamente el cumplimiento oportuno de las actividades adelantadas por los delegados para atender las solicitudes de habilitación radicadas en las UTT.

De otra parte, se sugiere adelantar un proceso de identificación y análisis de las experiencias y lecciones aprendidas que surgen como producto de las actividades realizadas por las Unidades Técnicas Territoriales, con el objetivo de detectar eventuales debilidades y/o falencias de la reglamentación vigente expedida por la ADR, y de esta manera, complementarla, evitando que se vuelvan a presentar situaciones similares.

Además de continuar con el fortalecimiento de las capacitaciones sobre el conocimiento de la Ley 1876 de 2017, es necesario acompañar dicha pedagogía de instrucciones y lineamientos precisos que eviten el empleo de juicios subjetivos sobre la aplicabilidad de

un criterio o su interpretación. Para lograrlo, se recomienda diseñar listados de chequeo, a manera de encuestas, que contemplen los requisitos normativos y con los que la verificación de las instrucciones sea directa. Deberá disponerse de un mecanismo intermedio en donde la Dirección de Asistencia Técnica intervenga para la solución de inquietudes derivadas de la revisión de la documentación, evitando en la medida de lo posible que llegue a una instancia de inhabilitación de la entidad solicitante.

En línea con el punto anterior, se recomienda también segregar las responsabilidades de evaluación y aprobación, con el fin de que se corrobore el cumplimiento de los requisitos habilitantes de las EPSEA, para lo cual, las listas de chequeo-encuestas sugeridas deben ir de la mano en su diseño con evidencia sobre la participación/verificación de cada uno de los requisitos de habilitación evaluados, que le permitan a quien deba aprobar la evaluación, confirmar la información revisada sin incurrir en reprocesos. Esto supone la evaluación inicial de los requisitos por parte de las UTT y su posterior aval por la Dirección de Asistencia Técnica, por lo que, cualquier subsanación derivada de la primera instancia aludida, deberá resolverse por y ante la UTT, previo a su envío al siguiente estamento. Con esto, se evita que se generen suspicacias frente a la habilitación de las EPSEAS.

#### **Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** *“Con base en los hallazgos mencionados anteriormente damos a conocer lo siguiente: (...). Con el ánimo de entregar la información más actualizada sobre el proceso de habilitación de CTA Profesionales, se realizó el cargue de la solicitud de habilitación radicada a la ADR por la solicitante el **día 12 de mayo de 2020**, es decir información **recibida un día después** del requerimiento de información por parte de la Auditoría. (...), es de aclarar que la información suministrada (subida) en ONE DRIVE en el momento del cargue **aún no había sido validada** por el profesional de la UTT N° 13 (...). Por tal razón no es correcto afirmar que desde la UTT no se está siguiendo lo reglamentado en la Resolución 422 del 5 de julio de 2019, específicamente el artículo 8 para el presente hallazgo.*

Con base en el documento “Lista de chequeo” (Formato F-SPE-002), es de resaltar que, tal como lo pueden evidenciar al revisarlo, al final del documento **no aparecen las firmas** del “Profesional delegado por la UTT”, lo anterior a razón de que **no es un documento validado y aprobado** por el profesional. Por tal razón, desde la UTT en ningún momento se está generando el visto bueno o cumplimiento del requisito (Capacidad Financiera).

De acuerdo con lo anterior, se indica que:

- Una vez iniciada la revisión de la documentación aportada por CTA Profesionales en la solicitud de habilitación como EPSEA, y siguiendo los requisitos habilitantes enmarcados en la Resolución 422 de 2019, se contactó con la Representante Legal, con el ánimo de darle a conocer todas las observaciones encontradas a la documentación aportada, entre eso, lo referente a la capacidad financiera y el no cumplimiento de lo estipulado por la Resolución en torno al índice de liquidez y el índice de endeudamiento.
- El día viernes **29 de mayo de 2020** (...) se recibió correo por parte de CTA Profesionales (...) con las subsanaciones a las observaciones manifestadas anteriormente a la Representante Legal. Entre las subsanaciones se encontraban los estados financieros a corte 30 de abril de 2020 (...). Lo cual se traduce en un índice de liquidez de 3,24 y un índice de endeudamiento de 39,79%. Es de resaltar que el artículo octavo “Capacidad Financiera” de la Resolución 422 del 5 de Julio de 2019 expresa: “Las entidades que pretendan habilitarse como EPSEA deberán aportar los estados financieros, del cierre de la vigencia inmediatamente anterior **o más recientes, suscritos....**”
- (...). Entre las subsanaciones se encontraba lo referente al cumplimiento de lo exigido en el numeral 4 del artículo 9 - Constitución legal conforme; “Certificar que la Entidad se encuentra al día en el pago de impuestos, parafiscales y de aportes al SGSS, expedido por el revisor fiscal o contador y representante legal, según el caso, de conformidad con el régimen jurídico que le sea aplicable” (...).

- *A partir del mes de febrero la Dirección de Asistencia Técnica (DAT) fue quien recibió y verificó las solicitudes de habilitación como EPSEA de FEDECACAO, lo cual se puede validar en el histórico del ORFEO. (...), las solicitudes fueron asignadas a la (...) DAT y no fueron reasignadas a la UTT N° 13. Por tal razón, la UTT no tuvo conocimiento sobre las comunicaciones FEDECACAO - DAT, las observaciones y subsanaciones realizadas durante el proceso de validación realizado por la DAT.*
- *Sabiendo que desde el mes de febrero la UTT N° 13 no manejó el proceso de habilitación de FEDECACAO o no recibió las solicitudes de habilitación, consideramos que el hallazgo no debe recaer sobre la UTT N° 13, ya que tal como lo dicta el artículo décimo tercero “Validación de la solicitud” de la Resolución 422 de 2019, la Dirección de Asistencia Técnica **DEBÍA** reasignar la solicitud de habilitación a la UTT N° 13 para que esta realizara la respectiva validación, y una vez validados los requisitos habilitantes, remitirlo a la Dirección de Asistencia Técnica para realizar la respectiva evaluación, tal como lo dicta el artículo décimo cuarto “Evaluación para la habilitación” de la Resolución 422 de 2019.*

*Con base en todo lo anteriormente mencionado solicitamos reconsiderar el hallazgo.”*

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

Una vez analizados los argumentos presentados por la UTT, esta Oficina de Control Interno no los acepta, en virtud de las siguientes precisiones y observaciones:

Desde el inicio de la auditoría, la UTT no realizó ninguna manifestación o salvedad a esta Oficina de Control Interno acerca de que el proponente CTA Profesionales se encontraba aún en estudio. Sólo hasta la comunicación de los resultados preliminares de esta auditoría se recibió dicha información. Sin perjuicio de este asunto, las declaraciones enunciadas enseguida refuerzan las situaciones encontradas:

- *Pese a que la potencial EPSEA CTA Profesionales tiene la posibilidad de subsanar la información inicialmente aportada, es menester considerar que, conforme a la evidencia documental de los expedientes digitales de dicho proponente, al 16 de junio*

de 2020 no se observó que el postulante haya emitido respuesta a las solicitudes de subsanación que se le requirieron. Es de aclarar que, el 21 de mayo de 2020 la Oficina de Control Interno realizó solicitud de información en cuanto a subsanaciones emitidas por la UTT para este proponente, de las cuales se recibió respuesta el 25 de mayo de 2020; no obstante, en esta entrega de información la UTT no aportó las subsanaciones o remediaciones emitidas en la solicitud de habilitación. En este sentido, se concluye que la totalidad de la documentación observada por la Oficina de Control Interno en los expedientes corresponde a la radicada inicialmente por el postulante para su evaluación, independientemente de cualquier novedad que con posterioridad se generara.

- No es aceptado por esta Oficina de Control Interno que la UTT N° 13 exponga que se había cargado información no validada en la solicitud de información efectuada, toda vez que, ello es contrario a lo requerido en el numeral 2 de la Carta de Representación suscrita al comienzo del trabajo de auditoría por la Directora, que señala: *"Me comprometo a revelar a los auditores y a poner a su disposición **todos los documentos y registros que dan evidencia de los resultados de gestión y contractuales y/o reglamentarias** que me corresponden o han sido asignados, sobre los cuales **manifiesto que no presentan errores importantes o relevantes**"* (negritas y subrayado fuera de texto). De esta manera, tampoco tiene validez el hecho de que se cargue como evidencia información y/o documentación que no ha sido debidamente revisada ni suscrita por los responsables de los controles en el proceso, tal y como se describe sobre las listas de chequeo que carecen de las firmas de aprobación. De hecho, el haber procedido así denota que no se está efectuando una adecuada revisión de las solicitudes de habilitación, y, por tanto, los controles no se están ejecutando con rigor.
- En el mismo sentido de la idea que antecede, el numeral 1 de la Carta de Representación aludida indica por parte de la Directora de la UTT que: *"Me comprometo a entregar de manera oportuna, registros, documentos y demás evidencias que solicite el equipo auditor durante el desarrollo de la auditoría y/o*

seguimiento **con la debida preparación, presentación y consistencia de los mismos** y que **en ningún caso allegaremos la(s) evidencia(s) después del cierre de la auditoría** y/o seguimiento, de manera tal que no se entorpezca el ejercicio auditor" (subrayado y negrilla fuera de texto). Para este caso, se está aportando nueva evidencia de auditoría que, además de no haber pasado por los filtros de revisión pertinentes (según lo expuesto en los argumentos de la UTT), no fue entregada de manera oportuna y durante el curso de las pruebas de auditoría de esta Oficina de Control Interno, para poder conceptuar sobre su validez y suficiencia (caso de los estados financieros a 30 de abril de 2020 de CTA Profesionales).

En cuanto al proceso de evaluación y habilitación de FEDECACAO como EPSEA, la UTT no desvirtuó los eventos expuestos. Pese a que la Vicepresidencia de Integración Productiva fue quien reasignó esta solicitud a la Dirección de Asistencia Técnica y que ésta fue la que realizó todo el proceso de habilitación del proponente, se identifica una posible debilidad desde el momento de la radicación de la propuesta (que presuntamente el proponente no tenía claro) y que originó la cadena de sobrepasos del control de validación primario por parte de la UTT. Si bien la UTT tiene razón en indicar que escapaba de su conocimiento la situación (por cuanto nunca fue notificada ni informada), es necesario que este tipo de eventos sean compartidos a la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Asistencia Técnica, para que no vuelvan a ocurrir, y se continúe con el conducto regular que señala la Resolución 422 de 2019.

En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para subsanar las situaciones descritas e identificadas en este hallazgo y que no fueron aceptadas por los responsables de la unidad auditada, para que los riesgos identificados y asociados sean gestionados para evitar su materialización. En consecuencia, este hallazgo quedará abierto y se evaluará su posible cierre hasta que los responsables identifiquen las causas que lo generaron, formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes.

### **HALLAZGO N° 15. Inoportunidad y falta de trazabilidad en la respuesta de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).**

**Descripción:** El objetivo de la gestión de las PQRSD es “*Garantizar la respuesta a las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias que presentan los ciudadanos o personas jurídicas, cumpliendo los principios de acceso a la información y transparencia*” (Procedimiento PR-PAC-001, versión 2). De esta manera, se corroboró el cumplimiento por parte de la UTT N° 13 del procedimiento y lineamientos asociados, donde se observaron las situaciones enunciadas enseguida:

- a. En la evaluación del cumplimiento en la oportunidad de la respuesta de PQRSD recibidas en la UTT N° 13, se seleccionó una muestra de siete (7) radicados de la vigencia 2019, donde la Oficina de Control Interno observó que tres (3), es decir, el 43% de la muestra, fueron atendidas y notificadas al peticionario de manera extemporánea, entre 6 y 18 días hábiles después de los términos de Ley.

Esta situación contraviene lo establecido en la Ley 1755 de 2015 en el artículo 14, que a tenor reza: “*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. (...)*”

Además, se tomaron como referencia los términos contemplados en el numeral 1.1 “*Ingresos por tipo de solicitud*” del “Informe de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) Radicadas en Gestión Documental” de los cuatro (4) trimestres de la vigencia 2019 publicados en la página web ([www.adr.gov.co](http://www.adr.gov.co)) en la ruta: *Atención Al Ciudadano/informes trimestrales PQRDS 2019*).

A lo expuesto, se suman deficiencias en los controles de seguimiento a las respuestas oportunas a las PQRSD radicadas en la UTT por parte de la Dirección de la UTT, y, por ende, a la cadena de aprobaciones de las comunicaciones del caso.

- b. En la petición del 9 de octubre de 2019, radicada mediante oficio N° 20196100073211, un ciudadano solicitó a la ADR “*apoyo para el trámite de mi oferta de servicios profesionales en Colombia, con personas que ustedes conozcan, puedan estar interesadas o que mis conocimientos y experiencias puedan contribuir a consolidar*

ese gran proyecto de desarrollo rural, del cual ustedes forman parte. Les adjunto mi hoja de vida, una pequeña presentación de tips básicos del Promotor Comunitario y algunas fotos de actividades comunitarias realizadas por mi persona, igualmente adjunto la comunicación original enviada a la ADR y al Viceministerio de desarrollo rural y la respuesta recibida de la UTT N° 13 de la ADR”; en este sentido, en la matriz “PQRSD 2019-19” (archivo mediante el cual la UTT realiza el control de las PQRSD), se registró que se realizó citación para reunión con la persona interesada; no obstante, al verificar los expedientes de la solicitud en el aplicativo ORFEO, no se observó ningún documento que sustentara la ejecución del proceso.

Así las cosas, no fue posible determinar si se llevó a cabo la acción aludida en la matriz, lo que evidencia contravención de lo establecido en el procedimiento PR-PAC-001 (Versión 2), que en el numeral 6, actividad 5, indica: **“La respuesta a las PQRSD se radica en el sistema de gestión documental, asociándolo al radicado de entrada y se envía por el medio solicitado por el peticionario, si la respuesta debe entregarse en físico, se utiliza el servicio de correo certificado”**. (negrilla fuera de texto)

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

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)  | IMPACTO(S):   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Omisión o sobrepaso de controles de revisión de respuestas a los peticionarios dentro de los términos de ley.</li> <li>▪ Fallas en la implementación de las revisiones de las PQRSD.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inoportunidad en la atención de PQRSD radicadas por los ciudadanos.</li> <li>▪ Inobservancia por parte de los servidores públicos y contratistas de las alertas remitidas por Participación y Atención al Ciudadano para el seguimiento en el cumplimiento de los términos legales para atender las PQRSD de la ADR.</li> <li>▪ Proporcionar probablemente información errónea o desactualizada a los ciudadanos.</li> <li>▪ Inadecuada respuesta a las PQRSD radicadas por los peticionarios. (PAC)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quejas y posible inicio de procesos en contra de la ADR, por parte de los usuarios que consideren vulnerado su derecho al acceso a la información en los términos de ley</li> <li>▪ Investigaciones disciplinarias, penales y/o fiscales debido al posible beneficio de intereses particulares.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Se requiere de la intervención y revalidación de las respuestas que se dan a los peticionarios, con el fin de corroborar que correspondan a la realidad y/o que se hayan ejecutado. Esta función debe ser asumida por la Directora de la UTT, sin perjuicio de las revisiones intermedias que otros servidores hayan efectuado, 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).

De manera paralela al control que se ejerce desde el nivel central, se insta a que la UTT lleve una base de datos con todas aquellas PQRSD que lleguen a su despacho, 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 con su contenido.

Atendiendo a los términos legales, para los casos en que no sea posible dar respuesta dentro de los plazos establecidos, se tendrá que 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.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:**

a. *“No se acepta el hallazgo del radicado 20193630097981, teniendo en cuenta que fue asignado a un servidor de planta temporal, al que le notificaron la terminación de su vinculación laboral con la ADR el 31 de diciembre de 2019, en ese momento la UTT quedó sin profesionales idóneos para realizar la revisión de la documentación aportada por el Representante Legal de IA IAGROPE LTDA; sin embargo, si hubo una comunicación telefónica con el Representante Legal antes de su fecha de*

vencimiento, a quien se le explicó la situación presentada (existe registro de la llamada en el celular institucional) y de acuerdo con lo conversado con el peticionario, se envió comunicación por escrito informándole el trámite de su radicación. Una vez fueron contratados los profesionales, se continuó con el trámite de revisión de los documentos (...).

No se acepta el hallazgo de los radicados 20196100026891 y 2019610003290, toda vez que, el área a la que se asignaron estos 2 radicados fue a la Vicepresidencia de Integración Productiva y fueron ellos los que emitieron respuesta a los peticionarios.”

- b. “La ADR, UTT N° 13 mediante radicado 20193513000852 realizó la citación vía correo electrónico, informándole el nombre del profesional asignado por parte de la UTT para atenderlo, el número de contacto y la disponibilidad de fechas, ya que el señor (...) no reportó ninguna dirección, (...), así las cosas, la reunión fue concertada vía telefónica y el peticionario fue atendido en las instalaciones de la UTT N° 13 (...), en la fecha que dispuso el señor (...). De esta atención se tienen las evidencias como son acta de reunión y un listado de asistencia, los cuales reposan en carpeta física en el archivo de la UTT N° 13, una vez se termine el confinamiento entregaremos una copia de las evidencias, si aún lo requieren

Me permito informar que la UTT N° 13 si hace controles mediante una base de datos en la que se registra toda la información de los radicados, así como el profesional a quien se le asignó el documento, con el fin de monitorear la respuesta dentro de los tiempos establecidos, así mismo, se les recuerda mediante correo electrónico los radicados que tienen en el aplicativo ORFEO sin respuesta alguna.”

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

Una vez analizados los argumentos de la UTT, esta Oficina de Control no los acepta, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- a. Pese a que el proceso de respuesta a las PQRSD con radicado 20196100026891 y 2019610003290 fue direccionado por la Vicepresidencia de Integración Productiva,

las solicitudes correspondían a temas que eran del resorte de la UTT, tal como lo establece el oficio de respuesta, en el que indican:

**Radicado 20196100026891** *“Sobre el particular, le informo que el mismo fue trasladado bajo el radicado No.20193200018123 a la Unidad Técnica Territorial”*

**Radicado 2019610003290** *“(…) sobre el particular, la información del estado de estructuración del citado proyecto está en cabeza de la Unidad Técnica Territorial N° 13 de la ADR...razón por la cual le informo que, conforme al artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mediante memorando radicado N°20193200021323 hemos trasladado su solicitud a la citada unidad, para que se atienda conforme a sus funciones y competencias”; si bien el alcance de la respuesta fue el redireccionamiento de la solicitud, en la matriz suministrada por la UTT no se observa el número de radicado que menciona la Vicepresidencia de Integración Productiva en los comunicados; en tal sentido no se cuenta con la evidencia que de cuenta de las respuestas emitidas directamente por la UTT, lo que no permite concluir sobre lo adecuado de la respuesta al peticionario.*

En cuanto a la PQRSD con **radicado 20193630097981**, se observó que la fecha de respuesta, independientemente de las limitantes presentadas durante el proceso en la UTT, fue posterior a la contemplada según la Ley 1755 de 2015, por tal razón, las justificaciones allegadas no desvirtúan el hallazgo.

- b. Pese a las razones expuestas por la UTT en cuanto a la evidencia documental de la respuesta a la PQRSD radicada, en el momento de realizar la evaluación de los expedientes (tanto solicitud como respuesta), no se observó información acerca de la contestación realizada al peticionario ni actas que constaten la reunión que señalan dentro de la justificación presentada, que, como se indicó en el cuerpo del hallazgo, deben estar cargadas en el aplicativo ORFEO, y no mantenerse por fuera de la herramienta, en este sentido, no se desvirtuó el evento señalado.

Dado lo anterior, esta Oficina de Control Interno recomienda a la UTT que establezcan acciones de mejoramiento que eviten la materialización de los riesgos de inoportunidad, falta de trazabilidad y revisiones de las respuestas a las PQRSD de los peticionarios. En consecuencia, este hallazgo quedará abierto y se evaluará su posible cierre hasta que los responsables identifiquen las causas que lo generaron, formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes.

### RESUMEN DE HALLAZGOS:

| N° | Título de Hallazgo   | Repetitivo | Estado  |
|----|--|------------|---------|
| 1  | Omisiones en el seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural.   | No         | Abierto |
| 2  | Rezagos en la gestión y aplicación de los lineamientos en la ejecución y/o cierre de los Proyectos Productivos subrogados por el INCODER.  | No         | Abierto |
| 3  | Incumplimiento en la oportunidad de la notificación de actos administrativos y en los requisitos de socialización de los PIDAR   | No         | Abierto |
| 4  | Participación en el PIDAR de formas asociativas no facultadas ni autorizadas por el acto administrativo de cofinanciación.   | No         | Abierto |
| 5  | Deficiencias en el seguimiento a la ejecución de los PIDAR y documentación que respalda dicha actividad, e incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido. | No         | Abierto |
| 6  | Inobservancia de los lineamientos procedimentales en las actividades de entrega de bienes, insumos y/o servicios.  | No         | Abierto |
| 7  | Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en los PIDAR  | No         | Abierto |

| N° | Título de Hallazgo  | Repetitivo | Estado  |
|----|---|------------|---------|
| 8  | Inconsistencias en la conformación y gestión de los Comités Técnicos de Gestión   | No         | Abierto |
| 9  | Inexistencia de contrato de Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras de pequeña escala y falta de asesoría y acompañamiento por parte de la UTT | No         | Abierto |
| 10 | Falta de acompañamiento de la ADR a la Asociación de Usuarios ASOLAFON en el trámite de renovación del permiso de concesión de aguas  | No         | Abierto |
| 11 | Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, jurídicos y/o habilitantes de los PIDAR e imprecisiones en la documentación que los respaldaba.  | No         | Abierto |
| 12 | Omisión en la ejecución de controles de verificación de requisitos durante la fase de estructuración de los PIDAR.  | No         | Abierto |
| 13 | Iniciativas sin registrar en el aplicativo Banco de Proyectos y errores u omisiones en el cargue de la información en el módulo de Proyectos.   | No         | Abierto |
| 14 | Deficiencias en la evaluación de requisitos para la habilitación de EPSEAS y falta de obtención de los soportes correspondientes.   | No         | Abierto |
| 15 | Inoportunidad y falta de trazabilidad en la respuesta de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).   | 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 los servidores de la Unidad Técnica Territorial N° 13, así como por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la que hace parte, y demás áreas pertinentes (Dirección de Adecuación de Tierras, Vicepresidencia de Gestión Contractual), a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.
- Es necesario precisar que las “Recomendaciones” propuestas en ningún caso son de obligatoria ejecución por parte de la Entidad, más se incentiva su consideración para los planes de mejoramiento a que haya lugar.
- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

--

Bogotá D.C., 30 de junio de 2020.

**HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA**

Jefe Oficina de Control Interno

**Elaboró:** *Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.*

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