

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR
Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2020-025

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna a la Unidad Técnica Territorial N° 10 con sede en Pasto (Nariño)

DESTINATARIOS:¹

- Ana Cristina Moreno Palacios, 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.
- Felipe Enrique Guerra Olivella, Jefe de la 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 de la Oficina de Control Interno.

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

César David Rodríguez Martínez, Contratista.

Johana Patricia Reyes Acosta, Contratista.

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

OBJETIVO(S): Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos asociados a las actividades ejecutadas en la Unidad Técnica Territorial N° 10 (en adelante, UTT N° 10).

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° 10, relacionados con:

- Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. **(PID)**
- 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)**

Período Auditado: Enero de 2019 a Mayo 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 749, 878, 990 y 1076 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 1 de junio de 2020 y hasta el 1 de septiembre 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° 10 y a los PIDAR y Distritos de Adecuación de Tierras ubicados en su zona de influencia, es decir, en los departamentos de Nariño y Putumayo:

- **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.
- **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 la Ingeniería Civil o disciplinas afines asociadas a obras de infraestructura, así como el contenido de los informes derivados solicitados en el manual UPRA.

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"
- Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - Departamento de Nariño
- 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. 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 los siguientes tópicos:

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

1. Incumplimiento en la notificación de actos administrativos y socialización de los PIDAR e inconsistencias en la conformación y gestión de los Comités Técnicos de Gestión (CTG), dado que no se identificó el cargue del acto administrativo de notificación en los aplicativos dispuestos para el efecto, no fue comprobable la entrega del oficio de designación de supervisión y copia del procedimiento “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de modalidad directa” al Representante Legal de la forma asociativa; así mismo, se observó falta de asistencia mínima de beneficiarios a reunión de socialización del PIDAR; consideración de personas que no son beneficiarias dentro de la reunión de socialización; falta de designación de Secretario Técnico del CTG e inconsistencias en el contenido y suscripción de actas el comité; falta de acreditación como beneficiario del PIDAR del representante del grupo asociativo que integraba el CTG y falta de participación de Alcaldías, Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) y Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) en las reuniones de socialización.
2. Inconsistencias en la entrega de bienes, insumos y/o servicios en el marco de implementación de los PIDAR, tales como: entrega de bienes, insumos y/o servicios sin soporte o evidencia, actas de entrega no individualizadas, sin firma de las partes, sin fecha y firmadas por una persona diferente al beneficiario registrado o por personas que no figuraban como beneficiarios, e inconsistencias en la entrega de bienes a beneficiarios sustitutos.
3. Deficiencias en la suscripción y seguimiento al cumplimiento del Contrato de Encargo Fiduciario para PIDAR ejecutado bajo modalidad directa, relacionadas con: extemporaneidad en la constitución del Contrato de Encargo Fiduciario, sin firma de las partes y sin evidencia de los documentos requeridos, establecimiento de plazo de ejecución del encargo fiduciario mayor al autorizado, errores en la información para notificación del contrato, errores e inconsistencias en el informe de gestión emitido por la Fiduciaria, informes mensuales de gestión de la Fiduciaria no recopilados y deficiencias en la supervisión del PIDAR.

4. Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento mensual de los PIDAR e imprecisiones en su contenido, dado que sólo se evidenciaron seis (6) de veintiún (21) informes del PIDAR con Resolución 199 de 2018, no se observaron diligenciados algunos de los campos requeridos en el formato de informe (F-IMP-006) y otros reportaron imprecisiones.
5. Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en el PIDAR, dado que no se llevaron al Comité Técnico de Gestión los documentos requeridos para su conocimiento y aprobación correspondiente; no obstante, el ajuste fue aprobado.

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

6. Falta de seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR e incumplimiento en el cargue de información en los aplicativos establecidos, toda vez que, se observaron diferencias en las cantidades de Proyectos asignados a la UTT, deficiencias en la conservación y custodia de los expedientes físicos y digitales de los Proyectos Productivos y falta de actualización de la información de éstos en los aplicativos IPDR y PDRET.

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

7. Errores y/u omisiones en la evaluación de solicitudes de habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria, debido a la falta de verificación de experiencia mínima relacionada en la prestación del servicio, del vínculo vigente del equipo mínimo, de documentos que acreditaran que el proponente no se encontraba en causales de inhabilidad, incompatibilidad o conflictos de interés y que no haya sido sancionado fiscal, disciplinaria y penalmente, del vínculo comprobable de la persona jurídica interesada en habilitarse como EPSEA con organizaciones de formación,

capacitación, ciencia, tecnología e innovación, de los Estados Financieros de la vigencia 2018 que permitiera determinar la capacidad financiera de la entidad solicitante, y se observaron documentos de habilitación no contaban con la firma del encargado de la UTT.

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

8. Deficiencias en la Administración, Operación y Conservación (AOC) y Recuperación de la Inversión de los Distritos de Adecuación de Tierras, debido a la Inexistencia de contrato de Contrato de AOC, la falta de acompañamiento en las actividades de capacitación y asistencia técnica a las Asociaciones de Usuarios que administran los distritos y en la obtención del certificado de existencia y representación legal, así como deficiencias en la gestión de recuperación de cartera de las inversiones realizadas en los Distritos y en la gestión en la construcción y actualización del Registro General de Usuarios - RGU.

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

9. Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, jurídicos y/o habilitantes de los PIDAR, relacionadas con la falta de certificado para el uso del suelo del lote donde se realizaría la construcción de la cobertura, de sustento técnico de la mano de obra a emplear (jornales y su costo), de oportunidad en el estudio jurídico del terreno de construcción de la cubierta y un posible cambio de su destinación, además, la falta de trámite de permiso de vertimientos y de implementación del plan de mitigación propuesto para los impactos ambientales (construcción de tanques de sedimentación), como de los requisitos ambientales del lote para la construcción de la cubierta y la inadecuada clasificación de los beneficiarios.
10. Falta de implementación de controles para la inscripción en el Banco de Proyectos de las Iniciativas radicadas en la Unidad Técnica Territorial, al no contar esta con

un mecanismo que permita corroborar que todas las iniciativas radicadas por los proponentes fueran efectivamente incluidas en el Banco de Proyectos.

Proceso: Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PID).

11. Debilidades en la asignación de fechas de cumplimiento y realización de seguimiento a las metas de corto plazo de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - PIDARET, en virtud de la falta de definición de fechas de las metas de corto plazo para su implementación; no contar con información sobre el avance de las metas y falta de evidencia del monitoreo, seguimiento y evaluación de las metas de corto plazo del PIDARET.

Transversal a todos los procesos que ejecuta la UTT N° 10:

12. Controles con resultados de diseño e implementación deficientes en los procesos desarrollados por la UTT, identificados durante las pruebas de recorrido en los procesos: Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, Estructuración y formulación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, Implementación de proyectos integrales, Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, Prestación y Apoyo del Servicio Público de Adecuación de Tierras y en la ejecución del Procedimiento para la ejecución de proyectos productivos entregados por el INCODER en liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural.

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. (EFP)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Duplicidad de recurso al mismo beneficiario. (EFP)	SI
Vinculación de beneficiarios sin el lleno de requisitos procedimentales y/o atención a grandes productores. (EFP)	SI
Deficiencia en la estructuración de proyectos. (EFP)	SI
Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la resolución de adjudicación del proyecto. (IMP)	SI
Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto. (IMP)	SI
Proyectos en implementación con documentación soporte falsa. (IMP)	SI
Imprecisiones en la información obtenida para la elaboración de los Planes. (PID)	SI
Incumplimiento de las metas establecidas para la formulación de los PIDARET a nivel nacional. (PID)	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. (ADT)	NO
Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. (ADT)	NO
Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. (ADT)	SI
Posibilidad de incumplir los tiempos de ley establecidos para la liquidación de los contratos, si hay lugar a ello. (GCO)	NO

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. (EFP)	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. (IMP)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Posibilidad de realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero. (SPE)	SI
Posibilidad de utilizar los espacios participativos para favorecer intereses económicos y políticos de un grupo específico. (PID)	SI
Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero. (ADT)	NO
Favorecimiento a terceros dando o recibiendo dádivas, así como beneficios para la adjudicación de procesos de contratación. (GCO)	SI

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles. (EFP)	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. (EFP)	SI
Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes. (EFP)	SI
Rezagos entre la ejecución del proyecto y su nivel de avance según la herramienta Banco de Proyectos, en la fase de Estructuración. (EFP)	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. (EFP)	SI
Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. (IMP)	SI
Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. (IMP)	SI
Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. (IMP)	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. (IMP)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. (IMP)	SI
Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello. (IMP)	SI
Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas). (IMP)	SI
Inversión de excedentes sin aprobación y autorización del Comité Técnico de Gestión Local. (IMP)	SI
Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones). (IMP)	SI
Selección de proveedores no idóneos para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR. (IMP)	SI
Incongruencia entre la operación del Encargo Fiduciario y la rendición de cuentas (pagos, comisiones etc.). (IMP)	SI
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. (IMP)	SI
Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR. (IMP)	NO
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. (SPE)	SI
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. (SPE)	SI
Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. (SPE)	NO
Otorgar continuidad de habilitación a EPSEAS que no cumplan con los requerimientos internos y de ley. (SPE)	NO
Inadecuada e/o insuficiente identificación de actores territoriales que deberían vincularse a la estructuración de los Planes. (PID)	SI
Identificación insuficiente o inadecuada de apuestas territoriales del Departamento. (PID)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Desalineación entre apuestas territoriales del Departamento y rentas sociales que generan. (PID)	SI
Inadecuada construcción del "Documento del Plan" (Síntesis del diagnóstico integral + ejercicio de prospectiva territorial + marco lógico del plan de acción + plan de inversiones). (PID)	SI
Proposición de PIDARs a desarrollar, desalineados con el Plan Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural o que no hayan sido producto de priorización participativa. (PID)	SI
Incumplimiento o falta de monitoreo / seguimiento de las metas de corto plazo (primeros cinco años) estipuladas en el PIDARET definitivo del Departamento. (PID)	SI
Deficiente e/o inadecuada estructuración de los Planes (no contemplan objetivos, enfoque metodológico, requerimientos del proceso de planeación y alcances) (PID)	SI
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. (ADT)	NO
Incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR. (ADT)	NO
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. (ADT)	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. (ADT)	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. (ADT)	NO
Modificaciones de la naturaleza o esencia (objeto) de los contratos suscritos. (GCO)	SI
Realizar cambios o adiciones (otrosíes) no autorizados a los contratos suscritos. (GCO)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Prorrogar injustificadamente el término de duración de los contratos suscritos. (GCO)	SI
Autorizar pagos o desembolsos a contratistas sin haber revisado/aprobado previamente el cumplimiento de sus actividades. (GCO)	SI
Interrumpir/suspender injustificadamente la ejecución de los contratos. (GCO)	SI
Falta de y/o Inadecuada supervisión de las actividades y participación de los Cooperantes que impidan o dilaten la implementación de los PIDAR. (GCO)	NO
Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución). (Proyectos INCODER)	SI
Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER. (Proyectos INCODER)	SI
Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión. (Proyectos INCODER)	SI
Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado. (Proyectos INCODER)	SI
Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER. (Proyectos INCODER)	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° 10, 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 del documento “Plan Integral Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque y Territorial” - PIDARET del departamento de Nariño, se evidenció una adecuada construcción del diagnóstico, de la prospectiva territorial, del marco lógico del plan de acción y el plan de inversiones; así mismo, se verificó la adecuada definición de los espacios participativos, actores y apuestas establecidos durante la

estructuración del plan, se observó alineación entre los PIDAR desarrollados y su priorización frente al PIDARET.

- 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 de los PIDAR con Resoluciones 833 de 2019 y 199 de 2018.
- 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.
- En la revisión de la documentación del Contrato de Encargo Fiduciario N° 050-2019 para la ejecución del PIDAR con Resolución 833 de 2019, no se identificaron desviaciones relacionadas con modificaciones de la naturaleza o esencia del contrato, como tampoco interrupciones y/o suspensiones injustificadas del mismo.

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. Incumplimiento en la notificación de actos administrativos y socialización de los PIDAR e inconsistencias en la conformación y gestión de los Comités Técnicos de Gestión

Descripción: Con el fin de verificar la implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) cofinanciados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de dos (2) de ellos ejecutados en el departamento de Nariño, asignados a la Unidad Técnica Territorial N° 10, los cuales se enuncian enseguida:

RESOLUCIÓN COFINANCIACIÓN	BENEFICIARIO(S) / MUNICIPIO (S)	VALOR COFINANCIACIÓN ADR
N° 199 del 23-mar-2018	740 pequeños y medianos productores, pertenecientes a la Corporación Somos Municipio(s): Samaniego, La Florida, Funes, la Llanada, Linares, Ancuya, Consacá, Chachagüi, San Lorenzo, La Unión, San Pablo, Tablón de Gómez, San José de Albán, San Bernardo, Belén, La Cruz y Buesaco	\$4.068.416.000
N° 833 del 28-nov-2019	150 pequeños productores, pertenecientes al Cabildo Indígena del Resguardo de Panan del municipio de Cumbal del Departamento de Nariño.	\$1.468.191.264
TOTAL COFINANCIACIÓN ADR		\$5.536.607.264

Una de las etapas de la implementación de los PIDAR corresponde a la de notificación de actos administrativos y su socialización, posteriormente, se debe realizar la constitución de los Comités Técnicos de Gestión, sus integrantes, calidades y funciones, 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 (en adelante, procedimiento PR-IMP-001) y a través de Modalidad Directa (en adelante, PR-IMP-002), cuya versión aplicable está relacionada con la fecha de aprobación del acto administrativo de cofinanciación y fechas 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:

NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

- a. PIDAR Resolución 833 de 2019.** El numeral 5.1 *"Notificación de Actos Administrativos"* del procedimiento PR-IMP-002 señala que: *"(...) 2. El documento de notificación firmado por el representante legal de la forma organizativa (...), original deberá reposar en el expediente del proyecto en la UTT, y deberá ser cargado por el supervisor en la herramienta tecnológica dispuesta para tal fin. 3. En el Acto de Notificación se hace entrega al Representante legal de la forma organizativa los siguientes documentos: a. Copia de la Resolución de Aprobación de la Cofinanciación, b. Oficio de designación de supervisión del PIDAR para la constitución del encargo fiduciario y c. Copia del Procedimiento [PR-IMP-002]"*.

En virtud de lo anterior, esta Oficina de Control Interno inspeccionó la información correspondiente en el aplicativo Gestión de Proyectos (herramienta tecnológica dispuesta para el cargue de los documentos de los PIDAR) y evidenció que el documento referente a la notificación del acto administrativo no se encontraba cargado, denotando incumplimiento del numeral 5.8 del mencionado procedimiento, que a tenor indica: *"(...) Es importante resaltar que en el expediente se deben incluir los documentos relacionados en el presente procedimiento como se relaciona a continuación: 1. Copia del Acto Administrativo del PIDAR, 2. Acta de notificación del Proyecto (...). Lo anteriormente mencionado deberá reposar en el sistema que disponga la Agencia de Desarrollo Rural."*

De otra parte, respecto a la evidencia que acreditara la entrega de los documentos señalados en los literales "a" hasta "c" precitados, la UTT manifestó: *"Se da fe que el día 3 de diciembre de 2019, siguiendo el procedimiento de ejecución de los PIDAR a través de modalidad directa, se entregó en medio físico a la señora (...), Gobernadora Indígena del Resguardo de Panan, los (...) soportes"*. Así las cosas, no se pudo

evidenciar que se haya entregado al Representante Legal de la forma asociativa el oficio de designación del Supervisor y copia del procedimiento PR-IMP-002, solo se menciona la entrega de la copia de la resolución de cofinanciación.

SOCIALIZACION DEL PIDAR

b. Incumplimiento de asistencia mínima de beneficiarios a reunión de socialización del PIDAR Resolución 199 de 2018. Este proyecto fue socializado entre el 24 de julio al 06 de septiembre de 2018, por lo que, eran aplicables los términos del procedimiento PR-IMP-001 (versión 4), cuyo numeral 6, actividad 8 predica: "(...). *A esta reunión asisten obligatoriamente: (...). 3. Los beneficiarios directos del proyecto. (...)*"; no obstante, en los listados de asistencia de la reunión de socialización de este PIDAR, se identificó la comparecencia de 470 beneficiarios de los 740 habilitados, faltando 270, es decir, un 64% 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.

El resultado anterior fue producto del contraste entre la información de los beneficiarios firmantes en los trece (13) listados de asistencia diligenciados durante el periodo referido previamente frente a la información relacionada en el formato F-EFP-002 "*Caracterización población beneficiaria*" (listado de beneficiarios del PIDAR).

c. Consideración de personas que no son beneficiarios del proyecto dentro de la reunión de socialización del PIDAR Resolución 199 de 2018. En los listados se evidenció la asistencia de veintiocho (28) personas que no contaban con la calidad de beneficiarios del PIDAR, de acuerdo con los registros en el formato F-IMP-002 "*Caracterización de beneficiarios*", no obstante, dentro del informe de socialización, fueron considerados en el conteo para el cómputo de asistencia del apartado anterior.

d. Falta de designación de Secretario Técnico de Comité Técnico de Gestión Local e inconsistencias en contenido y suscripción de las actas.

PIDAR Resolución 199 de 2018. El primer Comité Técnico de Gestión Local (en adelante, CTGL) del PIDAR se efectuó el 1 de de octubre de 2018, por lo que, respecto a su conformación aplicaban los términos del procedimiento PR-IMP-001 versión 5, que reza en el numeral 5.2.2.1 “*Integrantes. (...) a. El Director de la Unidad Técnica Territorial, o su delegado (Funcionario de Planta), quien lo presidirá; b. Un Representante del Ejecutor y/o Cooperante; c. Un Representante y un Suplente del grupo asociativo (...), y además tener la calidad de beneficiario del proyecto; d. 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.*” En este orden de ideas, con la información registrada en la documentación suministrada se determinó que los integrantes fueron los siguientes:

ENTIDAD	REPRESENTANTE PRINCIPAL	DELEGADO
Fundación Social Germinar	Eva Sandy Benavides Lucero	Quien delegue, previa autorización (<i>desde el CTGL N° 3 del 7-nov-2018, el señor Braulio Salcedo</i>)
ADR	Carlos Chávez	Milton Enríquez
UNODC	Sileny Salcedo	Mario Alberson Botina

Ahora bien, la inspección de las treinta y cinco (35) actas de CTGL hasta el 3 de abril de 2020 permitió identificar que se incumplió con el requisito expuesto sobre la designación de Secretario Técnico del Comité, y en veintitrés (23) de ellas, se observó que también se incumplió con la participación de las personas autorizadas previamente citadas, entre otras situaciones identificadas. A manera de ilustración, se describen tres (3) de los casos identificados:

FECHA / N° ACTA	OBSERVACIÓN(ES)
5-oct-2018 al 08-oct-2018 Acta N° 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el apartado de participantes se indicó que asistieron la Representante Legal de Fundación Germinar, el delegado de UNODC y delegado de ADR, pero ellos no firmaron el acta. ▪ No se observó asistencia ni delegación de la Fundación Germinar. ▪ No asistió ninguno de los autorizados por ADR.

FECHA / N° ACTA	OBSERVACIÓN(ES)
20-nov-2019 Acta N° 29	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El acta no fue firmada por los representantes habilitados de ADR ▪ Firmaron por parte de Fundación Germinar y la UNODC personas de las que no se identificaron poderes de Representación adjuntos al acta.
18-mar-2020 Acta N° 33	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Por parte de la ADR asistió un servidor que no figuraba dentro de los autorizados. <p>Se indicó en el acta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El asistente por parte de Fundación Germinar presentó poder de delegación; no obstante, no se identificó adjunto al acta. ▪ Por parte de UNODC asistió el delegado y la asistente de proyectos; no obstante, esta última fue quien firmó el documento y no era la autorizada para el efecto.

Aunado a lo anterior, en las actas N° 13, 14, 15, 17, 20 y 21 se indicó que asistieron algunas personas como invitadas; no obstante, ninguna de ellas figura como suscriptoras del acta.

PIDAR Resolución 833 de 2019. El procedimiento PR-IMP-002, en la actividad 7 “Realizar Conformación del Comité Técnico de Gestión Local- CTGL”, menciona: “(...). Finalizada cada sesión, la UTT suscribirá el acta de reunión y se adjuntará el listado de asistencia la cual debe reposar en el expediente del PIDAR y estar cargada en el sistema definido por la ADR”. Así las cosas, al verificar el aplicativo Gestión de Proyectos (dispuesto para el almacenamiento de la información de los PIDAR), y la documentación suministrada por la UTT 10, no se evidenció el registro de asistencia con la firma de los participantes mencionados en el Acta N° 1 de conformación del CTGL del 18 de marzo de 2020.

- e. **Falta de acreditación como beneficiario del PIDAR del representante del grupo asociativo que integraba el CTG del PIDAR Resolución 199 de 2018.** El numeral 5.2.2.1 del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 6), indica que uno de los integrantes del CTG es: “**Un representante y un suplente del grupo asociativo, (...), y además tener la calidad de beneficiario del proyecto**” (negrita fuera de texto); no obstante, al verificar el listado de beneficiarios del PIDAR en el formato F-EFP-002 “Caracterización de la Población Beneficiaria” se observó que el Representante Legal de CORPORACIÓN SOMOS (miembro del CTG - Acta N° 1 del 1 de octubre de 2018) no ostentaba la calidad de beneficiaria del PIDAR.

f. Falta de participación de Alcaldías, Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) y Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) en socialización PIDAR Resolución 833 de 2019. 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, se verificó la información de la socialización enviada por la UTT el 6 de julio de 2020 y los documentos que reposaban en el aplicativo Gestión de Proyectos (acta de socialización y listados de asistencia), donde no se observó la asistencia o involucramiento de las UMATA, Alcaldía y de CMDR del municipio de Cumbal Nariño.

Aunado a lo anterior, aunque el listado de asistencia de la socialización se encontró firmado por el 100% de los beneficiarios del proyecto, no se identificó la firma de los otros participantes del espacio: Gobernador Resguardo de Panan, Representante del Vicepresidente de Integración Productiva, Contratista UTT 10, Exgobernador del Resguardo Panan, y los dos (2) Ingenieros Agrónomos. Además de esto, el listado de asistencia carece del diligenciamiento de los campos de fecha, lugar, hora inicio y hora final, lo que genera incertidumbre sobre la oportunidad de la actividad.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Complejidad de la ubicación de los beneficiarios que dificulta su convocatoria en un sólo lugar para la socialización. ▪ Falta de planeación anticipada y logística de convocatoria de beneficiarios y realización de los Comités Técnicos de Gestión para mitigar los efectos de su eventual inasistencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyectos en implementación con documentación soporte falsa. ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beneficiarios desorientados o que desconocen sus derechos de participación y opinión en el proyecto. ▪ Eventuales conflictos de interés entre las necesidades de los beneficiarios del proyecto y las de la Asociación que los representa.

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 Local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. ▪ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuada e insuficiente representación de los beneficiarios ante el CTG. ▪ Posible inasistencia de los beneficiarios del Proyecto, dada la falta de planeación o previsión de los espacios de socialización y/o Comités Técnicos de Gestión.

Recomendación(es): Aunque el procedimiento de “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial en el marco de Convenios de Cooperación” (PR-IMP-001), versión 8, del 20 de diciembre de 2019, no hace referencia a la exposición de los 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.

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). Deberá nombrarse en cada sesión el Secretario Técnico del Comité, quien 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. Se recomienda especialmente dejar como parte integrante de las actas los poderes de delegación a que haya lugar.

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. En todo caso, al final, la UTT deberá procurar por organizar jornadas internas (se sugiere una periodicidad semanal) de cargue de la información producida en los PIDAR, garantizando su existencia en los aplicativos (Gestión de Proyectos / Banco de Proyectos). Se recomienda elaborar un índice de la documentación que se va adjuntando.

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: *“PIDAR Resolución 833 de 2019. Efectivamente, se constata que está pendiente el registro de firmas de los participantes mencionados en el Acta N° 1 de conformación del CTGL del 18 de marzo de 2020, por lo cual, se procederá a subsanar el asunto y a realizar el cargue de la información ajustada. (...).*

Falta de participación de Alcaldías, Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) y Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR): No se acepta.

En la socialización del PIDAR si realizaron presencia funcionarios de la Alcaldía del municipio de Cumbal Nariño; no obstante, se abstuvieron de firmar el listado de asistencia por cuanto en la fecha de socialización del PIDAR (18 de marzo de 2020) ya se presentaba

en la zona restricción para reuniones amplias por tema de COVID-19. Es importante anotar que, la socialización se tuvo que realizar en un espacio abierto y las autoridades de salud del municipio de Cumbal fueron muy exigentes en cuanto al número de asistentes por cuanto iniciaban las restricciones de las aglomeraciones. Esta socialización se efectuó en el marco de los protocolos establecidos, y de ello, da fe el gobernador indígena (...), a quien le fue requerido por las autoridades de salud la cancelación de esta socialización, que finalmente se logró realizar gracias a los buenos oficios de las autoridades indígenas de Panan. Se oficiará a la UMATA, Alcaldía de Cumbal para solicitar el acompañamiento en la ejecución del PIDAR 833 de 2019.”

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

- Complejidad de la ubicación de los beneficiarios que dificulta su convocatoria en un solo lugar para la socialización.
- Falta de orientación y retroalimentación respecto al diligenciamiento del formato.
- Falta de condiciones de bioseguridad en territorio en los procesos de socialización de PIDAR por época de pandemia.
- Falta de planeación anticipada y logística de convocatoria de beneficiarios y realización de los Comités Técnicos de Gestión para mitigar los efectos de su eventual inasistencia.
- Desconocimiento del procedimiento de Implementación de PIDAR, en lo referente a los Comités Técnicos de Gestión Local (CTGL).

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Reuniones en puntos estratégicos con los beneficiarios de cada PIDAR, a fin de garantizar la participación total.	1 Reunión por PIDAR	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Reunión con delegados de la VIP que acompañan la supervisión de convenios.	1 Reunión Periódica	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021
Delegar a un colaborador para revisión, verificación y validación del informe previo a su cargue en el aplicativo.	1 verificación mensual	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021
Realizar un oficio a la Alcaldía de Cumbal, a la UMATA y al CMDR para solicitar el acompañamiento en la ejecución del PIDAR 833.	1 verificación mensual	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021
Convocar anticipadamente a todos los actores que tengan injerencia en los Comités Técnicos de Gestión.	1 Reunión mensual	Preventiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021
Gestionar capacitaciones con el nivel central de la Agencia.	3 reuniones	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021

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

Una vez analizados los argumentos de la UTT, esta Oficina de Control Interno identifica que ninguno desvirtuó las situaciones descritas en el reporte, sino que, por el contrario, las ratificó. Ahora bien, respecto a los planes de mejoramiento, se identifica que:

- Para la primera acción, aunque las reuniones en puntos estratégicos garantizan que se llevarán a cabo, las mismas por si solas no aseguran la asistencia del mínimo de beneficiarios (80% según el procedimiento vigente) y su registro, por lo que, deberá acompañarse de alguna acción que ataque esta eventual vulnerabilidad.
- La segunda causa y sus acciones propuestas asociadas no están relacionadas con las situaciones de notificaciones y socializaciones, por lo que, no son congruentes ni atacan la raíz de las debilidades expuestas.
- En lo relacionado con la cuarta meta, la UTT debe aclarar la manera como soportará la revisión mensual (acta, correo electrónico, formato revisado, etc.) y que se incluya dentro de las metas el oficio a las Alcaldías, UMATAS y CMDR, debidamente radicados.

- Para la quinta acción propuesta, se debe buscar confirmar la asistencia previa de los actores requeridos en los Comités Técnicos de Gestión Local, lo cual va más allá de la convocatoria. Así las cosas, la UTT deberá cerciorarse de que se cuenta con el quórum requerido previo a llevar a cabo el espacio, evitando llevar a cabo la reunión si no se cuenta con el mínimo requerido de actores. En virtud de esto, la meta debe ser replanteada, pues la reunión no soporta el cumplimiento en el eventual caso que no se cuente con los asistentes mínimos.
- La sexta acción propuesta, si bien es válida, no es suficiente para garantizar que el procedimiento de implementación sea aplicado en la operatividad de los PIDAR, por lo que, deben procurarse mecanismos que permitan concluir de manera rigurosa que las cuestiones de Notificación, Socialización y Gestiones de Comités Técnicos de Gestión Local serán abordadas.

En este orden de ideas, se insta a complementar y fortalecer el plan de mejoramiento propuesto.

HALLAZGO N° 2 Inconsistencias en la entrega de bienes, insumos y/o servicios en el marco de implementación de los PIDAR.

Descripción: Para verificar el cumplimiento procedimental en la entrega de los bienes, insumos y/o servicios en la implementación del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural (en adelante, PIDAR) cofinanciado mediante Resolución N° 199 de 2018 por valor de \$4.068.416.000 con 740 beneficiarios pequeños y medianos productores de café ubicados en 17 municipios del departamento de Nariño, el cual es ejecutado o implementado mediante convenio de cooperación con la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra aleatoria de 102 beneficiarios (6 por cada municipio), con el fin de corroborar que se hayan efectuado las entregas en los términos establecidos en el procedimiento *“Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación”* (en adelante, procedimiento PR-IMP-001) versión 7, numeral 5.5.1.4 *“Del Proceso de entrega de bienes,*

insumos y/o servicios” y en el Plan de Adquisiciones aprobado mediante el Comité Técnico de Gestión Local (en adelante, CTGL) N° 1 realizado el 01 de octubre de 2018, correspondientes a: estudio de suelos, kit de mejoramiento de despulpadora, kit postcosecha de café, fertilizantes, lámparas y kit de comercialización, cuyas entregas se surtieron entre abril de 2019 y enero de 2020, en donde se identificaron las siguientes situaciones:

- a. **Entrega de bienes, insumos y/o servicios sin soporte o evidencia.** De la muestra de beneficiarios seleccionada, no se evidenciaron cuarenta y dos (42) actas de entrega y recibo a satisfacción de estudio de suelos, cinco (5) de kit mejoramiento despulpadoras, veintiocho (28) de kit postcosecha café, cuatro (4) de fertilizantes y cinco (5) de lámparas, para un total de ochenta y cuatro (84) actas faltantes, evidenciándose incumplimiento de la actividad 10 *“Entrega de bienes, insumos y/o servicios”* del numeral 6 del procedimiento PR-IMP-001, que establece: *“(...). Al momento de llevar a cabo la entrega, se suscribirá y firmará el formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. (...).”*
- b. **Actas de entrega no individualizadas.** En las actas de entrega de kit de comercialización se evidenció que fue creado un comité de acopio y comercialización de café dentro de la Corporación Somos, quien a su vez designó a delegados en cada municipio para que recibieran estos materiales; sin embargo, no se observó que estos delegados hicieran entrega de los kits a cada beneficiario inscrito en el proyecto. Esto denota incumplimiento de la Nota 1 del numeral 5.5.1.4 del procedimiento PR-IMP-001, que señala: *“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** (De acuerdo al listado en el formato F-EFP-001 “Certificación y autorización de potenciales beneficiarios”) **quien deberá firmar el recibido a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. (...)**”* (negrillas fuera de texto).
- c. **Actas de entrega sin firma de las partes.** Trescientas noventa y dos (392) actas de entrega y de recibo a satisfacción (70 de estudios de suelos, 97 de kit despulpadoras, 30 kit de postcosecha café, 98 de fertilizantes y 97 de lámparas) no fueron suscritas

por alguna(s) de las partes que obligatoriamente debían estar presentes en el momento de la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, es decir, el representante del ejecutor (UNODC), representante de los beneficiarios o su delegado (Fundación Germinar) o del mismo beneficiario y/o el Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado.

Lo anterior indica que, la ejecución de las entregas se realizó sin la presencia de todos los actores requeridos; por tanto, se configuró un incumplimiento del numeral 5.5.1.4. del procedimiento PR-IMP-001, que en este caso indica: *“En el momento de la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, por parte del proveedor previamente elegido, deben estar presentes los siguientes actores: a. El Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado. b. Representante de los beneficiarios o su delegado. c. Representante del proveedor. d. Representante del ejecutor. (...). Nota 2: No será válida la entrega de bienes y servicios, si no se cuenta con la presencia de la Unidad Técnica Territorial y demás miembros del Comité Técnico de Gestión. (...).*

d. Actas de entrega sin fecha. Ciento dieciséis (116) actas de entrega y recibo a satisfacción (97 de kit mejoramiento despulpadoras y 19 de kit postcosecha café), correspondientes a 116 beneficiarios no contenían fecha de diligenciamiento o suscripción, situación que dificulta a cualquier tercero establecer la oportunidad y cumplimiento de las entregas en concordancia con el cronograma de actividades, sumado al hecho de que no asistían todas las personas que debían constatar dichas entregas en el(los) lugar(es) especificados, tal como se mencionó en el apartado anterior.

e. Actas de entrega firmadas por una persona diferente al beneficiario registrado. Se identificó que tres (3) personas diferentes a los beneficiarios registrados y caracterizados (formato F-IMP-002) firmaron las actas de entrega y no ostentaron la calidad de beneficiarios, por lo que, debían contar con un poder de representación para la entrega de bienes, insumos y/o servicios, o con los documentos que soportaran un cambio de beneficiario; no obstante, dichas evidencias no fueron aportadas en la auditoría:

- f. Actas de entrega firmadas por personas que no figuraban como beneficiarios.** Se evidenciaron veintisiete (27) actas de entrega firmadas por personas que no figuraban como beneficiarios en el formato F-IMP-002 “*Caracterización de beneficiarios*”, lo que genera incertidumbre sobre si los bienes y/o servicios fueron recibidos por los beneficiarios del PIDAR.

Las dos situaciones anteriores (literales e y f), evidencian inobservancia de la actividad 10 “*Entrega de bienes, insumos y/o servicios*” del numeral 6 del procedimiento PR-IMP-001, que indica: “*Al momento de llevar a cabo la entrega, se suscribirá y firmará el formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. (...). Nota: En caso de que el beneficiario no pueda estar presente en la entrega de los bienes, insumos y/o servicios; él mismo podrá delegar a un familiar de primer grado de consanguinidad a través de una carta de autorización; quien podrá firmar el acta de entrega.*”

- g. Inconsistencias en la entrega de bienes a beneficiarios sustitutos.** Al 31 de julio de 2020 se había aprobado la sustitución de 38 beneficiarios del PIDAR, tal como lo sustentan los documentos de verificación jurídica suministrados por la UTT, en lo que, respecto a la entrega de bienes y/o servicios a los beneficiarios sustitutos se observó:

- En veinte (20) actas de entrega (13 de fertilizantes, 1 de estudio de suelo, 2 de kit postcosecha y 4 de lámparas) se observó que la entrega de bienes y/o servicios a trece (13) beneficiarios se realizó antes de la aprobación de la sustitución, toda vez que, las entregas se realizaron en abril, agosto y septiembre de 2019 y la aprobación del ingreso del nuevo beneficiario, por sustitución de otro, fue entre el 5 de noviembre y el 3 de diciembre de 2019.
- Cuarenta y cuatro (44) actas de entrega (23 de kit de mejoramiento despulpadoras, 6 de kit postcosecha café, 2 de fertilizantes y 13 de lámparas) suscritas por veinticuatro (24) beneficiarios, no contenía fecha de entrega, a la vez que se observó en algunas de ellas ausencia de las firmas del Director de la UTT o su delegado y del representante de la UNODC. La falta de fecha de las actas genera

incertidumbre sobre si las entregas se realizaron después de aprobada la sustitución; además, que tal como lo indica el procedimiento PR-IMP-001 en su numeral 5.5.1.4: *“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.”*

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ Inadecuada gestión y monitoreo tanto de las entregas, como de las bases de datos de beneficiarios ▪ Incumplimientos de los términos de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios por parte de los proveedores. ▪ Condiciones difíciles de acceso y desplazamiento a los predios, aunado a la cantidad de beneficiarios a cubrir en el PIDAR. ▪ Declaración desierta de procesos de adquisiciones de insumos, bienes y servicios para el desarrollo del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. ▪ Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. ▪ Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas). ▪ Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. ▪ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilización y entrega de recursos a personas que no hacen parte de la lista de beneficiarios aprobados, y, por tanto, pérdida eventual de los materiales y sobre-costos del proyecto. ▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la inadecuada ejecución del proyecto. ▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR. ▪ Interrupción de la continuidad en la ejecución del proyecto y la consecución oportuna de sus objetivos. ▪ Eventual materialización de riesgos de fraude o corrupción en el proyecto.

Recomendación(es):

- a. Diseño de Lista de Chequeo para sustitución de beneficiarios: En procura de evitar la omisión procedimental ocurrida sobre las sustituciones de beneficiarios con respecto a entregas de bienes y/o servicios con información incompleta y/o fechas anteriores a la aprobación de la sustitución, se insta a elaborar una lista de chequeo que contemple entre otros, los requisitos y pasos que son requeridos para el análisis y aprobación de

las sustituciones por parte del Comité Técnico Gestión Local (CGTL) y, que además incluya la lista de los beneficiarios a sustituir para poder hacer un conteo preventivo al momento de analizar los soportes e incluirlos en el acta de aprobación. Adicional a esto, sería una buena práctica establecer como punto fijo de análisis en todos los comités la validación de si existen o no sustituciones por revisar, en cuyo caso, los actores que deben estar presentes en las entregas deberán abstenerse de efectuarlas hasta tanto se formalicen.

- b. Diseño de indicadores de entregas programadas: 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.
- c. Conciliar periódicamente entregas frente a bases de datos: Esta actividad permitirá no sólo corroborar la integridad, existencia y exactitud de las bases de datos administradas, sino que ayudará a conocer el grado de avance permanente frente a las entregas. Desde luego, y como es de esperarse, estos resultados deben ser congruentes con las métricas establecidas en el literal b) anterior.
- d. Seguimiento a compromisos: Finalmente, deberá considerarse, como parte del primer punto de la orden del día de cada CTGL, o incluso, de cada visita a beneficiarios para entregas, los compromisos adquiridos y si fueron o no solucionados.

Este proceder deberá ir acompañado de la divulgación, al momento de la socialización con los beneficiarios, de las directrices y prohibiciones estipuladas en los procedimientos de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Respuesta del Auditado: Aceptado

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

- Inadecuada gestión y monitoreo tanto de las entregas, como de las bases de datos de beneficiarios.
- Condiciones difíciles de acceso y desplazamiento a los predios, aunado a la cantidad de beneficiarios a cubrir en el PIDAR

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Elaboración de bases de datos que permitan identificar la correcta ejecución de los PIDAR, frente a las acciones realizadas con cada beneficiario.	1 base de datos por proyecto	Preventiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021
Diseño de Lista de Chequeo para sustitución de beneficiarios.	1 base de datos por proyecto	Preventiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021
Realizar una programación de desplazamientos mensuales, remitir el mismo al nivel central para posterior aprobación de las comisiones, lo cual permitirá ejecutar las actividades de monitoreo, seguimiento y control a la ejecución de cada uno de los PIDAR.	1 programación mensual.	Preventiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2021

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° 10, al reconocer las observaciones expuestas en el hallazgo. Respecto a los planes de mejoramiento propuestos, se identifica que atacan las causas de los hallazgos; no obstante, se insta a fortalecerlos a través de la indicación del contenido de las bases de datos (campos mínimos a considerar), procurando estandarizar el diseño de estas para los demás PIDAR, e incluir la instancia de revisión pertinente.

HALLAZGO N° 3 Deficiencias en la suscripción y seguimiento al cumplimiento del Contrato de Encargo Fiduciario para PIDAR ejecutado bajo modalidad directa.

Descripción: Para validar el cumplimiento del procedimiento “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa” (en adelante, procedimiento PR-IMP-002), la Oficina de Control Interno inspeccionó la información suministrada el 6 de julio de 2020 por la Unidad Técnica Territorial N° 10 y la relacionada en el aplicativo Gestión de Proyectos con el PIDAR bajo Resolución de Cofinanciación 833 del 28 de noviembre de 2019 por valor de \$1.468.191.264 ejecutado en modalidad directa, para el cual se suscribió el Contrato de Encargo Fiduciario N° 050-2019 (en adelante, Contrato E.F. 050-2019) entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario - FIDUAGRARIA S.A. y el Cabildo Indígena del Resguardo de Panan, en donde se encontraron las siguientes situaciones:

- a. Extemporaneidad en la suscripción del Contrato de Encargo Fiduciario.** El numeral 5.2 “Constitución de encargo fiduciario” del procedimiento PR-IMP-002, establece que: “Surtida la etapa de Notificación, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, la Organización beneficiaria constituirá un encargo fiduciario cuya finalidad es la administración de los recursos del PIDAR (...)”. Así las cosas, si la notificación del PIDAR con Resolución 833 de 2019 se realizó el 3 de diciembre de 2019, el encargo fiduciario debió constituirse a más tardar el 17 de diciembre de 2019; no obstante, éste fue constituido el 2 de enero de 2020, según información reportada en Informe de Gestión de junio de 2020 emitido por FIDUAGRARIA S.A., toda vez que, el contrato de encargo suministrado no contenía fecha de suscripción.

- b. Contrato de Encargo Fiduciario sin firma de las partes y sin evidencia de los documentos requeridos para su constitución.** El documento de Contrato E.F. 050-2019 suministrado por la UTT N° 10, y el que se observó en la carpeta del PIDAR 833 en el aplicativo Gestión de Proyectos, no contenía la firma de las partes (Constituyente y Fiduciaria). Al respecto, mediante correo electrónico del 11 de agosto de 2020, el responsable en la UTT informó que no contaban con el documento solicitado, agregando: “Hasta el 31 de diciembre de 2019 que acompañé el proceso, la

organización no allegó a la UTT el contrato con las respectivas firmas”, aspecto que no permitió evidenciar el perfeccionamiento del contrato, según lo establecido en el numeral 5.2.5.5.3 del procedimiento PR-IMP-002, que al respecto indica: *“Perfeccionamiento y Ejecución del Contrato de Encargo Fiduciario. El contrato se entenderá perfeccionado en la fecha de su suscripción. (...)”*

Esta situación llama la atención de esta Oficina de Control Interno, no solo porque marca el hito que permite calcular el tiempo de vigencia del encargo, según lo establecido en el contrato en la cláusula *“DÉCIMA QUINTA. - VIGENCIA: El término de duración del presente Encargo Fiduciario será de DIECISÉIS (16) MESES contados a partir de la firma del presente contrato, (...)”*, sino porque este contrato empezó a operar (teniendo en cuenta la entrega de informes de gestión por parte de la Fiduciaria), lo que denota debilidades en la supervisión, tanto del PIDAR como del Encargo Fiduciario, por parte de la Agencia de Desarrollo Rural.

Por otra parte, la Oficina de Control Interno solicitó copia de los documentos que debió presentar el Representante Legal del Cabildo Indígena del Resguardo de Panan para la apertura del Encargo Fiduciario, según lo contemplado en el numeral 5.2 del procedimiento PR-IMP-002: *“Para llevar a cabo la apertura del encargo fiduciario, el representante legal de la organización beneficiaria del PIDAR, deberá proporcionar los siguientes documentos: a) Fotocopia del certificado de existencia y representación legal con vigencia no superior a tres (3) meses, expedido por la Cámara de Comercio o documento que haga sus veces, b) Fotocopia de Registro Único Tributario – RUT. c) Fotocopia documento de identidad del representante legal y firmas ampliadas al 150% Fotocopia de (sic) d) Declaración de renta de último periodo gravable. e) Estados financieros certificados o dictaminados por un Contador Público a la última fecha de corte disponible. f) En caso de contar con algún tipo de exención tributaria, anexar certificado firmado por el Revisor Fiscal o Contador. g) Plan Operativo de Inversiones. h) Documento de delegación de supervisión por parte de la ADR”*; no obstante, no se obtuvo respuesta sobre el particular y tampoco se pudo evidenciar la existencia de

estos documentos en la carpeta del PIDAR 833 en el aplicativo de Gestión de Proyectos.

- c. Establecimiento de un plazo de ejecución del Encargo Fiduciario mayor al autorizado.** El numeral 5.2.5.5.1. “*Plazo de Ejecución*” del procedimiento PR-IMP-002, estipula: “*El plazo del encargo fiduciario a suscribirse será hasta por el término fijado para el Plan Operativo de Inversión – POI, el cual no podrá exceder los 12 meses, más 1 mes más para la liquidación, contados a partir de su suscripción*”; no obstante, en la cláusula Décima Quinta del Contrato E.F. 050-2019 se estableció el término de duración por dieciséis (16) meses, el cual excede en tres (3) el plazo de ejecución establecido procedimentalmente, y de lo que, en la información suministrada por la UTT y la consultada en el aplicativo Gestión de Proyectos, no se identificó un documento en el cual figurara la justificación para suscribir el contrato por este término, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.2.5.5.2. del procedimiento PR-IMP-002, que indica: “*Modificación y Prórrogas. Cualquier modificación, prórroga o suspensión del encargo fiduciario deberá constar por escrito.*”
- d. Errores en la información para notificación del Contrato de Encargo Fiduciario.** En la información registrada en la cláusula Vigésima Primera “*NOTIFICACIONES*” del Contrato E.F. 050-2019 se observó que, la dirección de correo electrónico para notificaciones al constituyente (Representante Legal del Cabildo Indígena del Resguardo de Panan) que se registró fue miryh@mail.com, siendo la correcta miryh3@gmail.com, según la registrada en las certificaciones suministradas por el Cabildo. Esta situación puede redundar en errores o inconvenientes sobre el recibo de las notificaciones relacionadas al contrato que se suscribió, todo ello, confirmado en los términos del párrafo primero de la cláusula Séptima “*Obligaciones de la Fiduciaria*”, que indica: “*EL CONSTITUYENTE con la suscripción del presente contrato acepta que las rendiciones de cuentas le sean presentadas mediante correo certificado, o electrónico al e-mail registrado en la cláusula de domicilio y notificaciones.*” (negrilla fuera de texto).

e. Errores e inconsistencias en el informe de gestión emitido por la Fiduciaria. En el informe de gestión correspondiente al mes de junio de 2020 presentado por FIDUAGRARIA S.A. se observaron los siguientes errores o inconsistencias:

- En el “Anexo N° 2. Relación de Egresos Junio de 2020” se observó el detalle de dos (2) egresos por pagos de comisión a la Fiduciaria en los meses de enero y febrero de 2020 por valor de \$1.149.044,13, y en el mes de marzo de 2020 por valor de \$1.044.585,57, en donde se identificó error en el registro del valor “Total Egresos”, debido a que se reportó un valor total de \$1.044.585,57, siendo el correcto \$2.193.629,70.
- En el folio 3 del informe se mencionó: “Durante el período objeto del presente informe **no se registraron ingresos** en el fideicomiso, por concepto de rendimientos (...)” (negrita fuera de texto); no obstante, durante el mes de junio de 2020 si se presentaron ingresos en el fideicomiso por concepto de rendimientos financieros por valor total de \$5.399.392,28, de acuerdo con los registros observados en el “Anexo N° 1. Consolidado Ingresos y Egresos Junio de 2020”.

f. Informes mensuales de gestión de la Fiduciaria no recopilados. El numeral 2 de la cláusula Séptima “Obligaciones de la Fiduciaria” del Contrato E.F. 050-2019 establece: “(...) rendir informes mensuales sobre la gestión general del encargo fiduciario al CONSTITUYENTE, los cuales podrá remitir vía correo electrónico (...)”, de lo que se observó que, la Fiduciaria en el Informe de “Rendición de Cuentas Semestral de Enero 2020 a Junio 2020” reportó en el ítem 2 del numeral 7 “Gestión fiduciaria de acuerdo con las obligaciones a cargo”, en la columna “Estado”, lo siguiente: “La Fiduciaria ha dado cumplimiento a esta obligación con el envío mensual de informe de gestión, siendo el último remitido con corte a marzo de 2020. Nota: Durante el transcurso del mes de abril y mayo de 2020 no se elaboraron informes teniendo en cuenta que el fideicomiso se encontraba suspendido”; no obstante, esta Oficina de Control Interno no pudo corroborar la existencia de los informes correspondientes a los meses de febrero y marzo en el aplicativo Gestión de Proyectos dispuesto para el almacenamiento de los soportes, encontrando únicamente el informe del mes de junio, lo que evidencia

inobservancia del numeral 5.8 “*Manejo de la Documentación*” del procedimiento PR-IMP-002, que expresa: “*Todos los documentos generados en el proceso de Ejecución del 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.*”

g. Deficiencias en la Supervisión del PIDAR. En el aparte “*Aspectos relevantes sucedidos durante el periodo*” del informe de gestión de junio de 2020, se observaron las siguientes menciones que denotan deficiencias en la supervisión del PIDAR, toda vez que, tales acciones fueron incluidas en los términos del Contrato E.F. 050.2019:

- “*El 04 de marzo de 2020 a través de correo electrónico al Constituyente, fue enviado el Manual Operativo al Contrato de Encargo Fiduciario en formato Word, con el fin de que sea revisado, ajustado (si se considera necesario), suscrito en dos (2) ejemplares originales y enviado a las instalaciones de la Fiduciaria para la firma de nuestro Representante Legal. No obstante, a la fecha [22 de julio de 2020] no se ha recibido pronunciamiento por parte del Fideicomitente*”. Lo mencionado se considera importante para la ejecución del PIDAR, puesto que, en el numeral 6 de la cláusula Octava “*Obligaciones del Constituyente*” del Contrato E.F. 050-2019, se estableció: “*Instruir a LA FIDUCIARIA acerca de la realización de los pagos en desarrollo del negocio fiduciario, atendiendo el procedimiento previsto para tal fin en el MANUAL OPERATIVO*”; por lo cual, sin dicho manual la Fiduciaria no podrá realizar los pagos a favor de los beneficiarios del proyecto, afectando la continuidad de éste.
- “*(...); esta Sociedad Fiduciaria dando continuidad a los controles de verificación y actualización de las firmas autorizadas como ordenadores del gasto en el negocio fiduciario del asunto, solicitamos remitir **Certificación suscrita por Representante Legal en la cual se indique nombre, identificación y cargo de los funcionarios designados actualmente como ordenadores del gasto***”. A la vez, este aspecto evidencia inobservancia del numeral 1 de la cláusula Sexta “*Procedimiento para*

atender las órdenes de pago” del Contrato E.F. 050-2019, en el que se estableció: *“Para la iniciación de desembolsos de los recursos administrados, el representante de EL CONSTITUYENTE se constituirá como el autorizado para ordenar los giros sin perjuicio de la autorización que este pueda dar a sus delegados mediante el diligenciamiento de la tarjeta de firmas entregada por LA FIDUCIARIA, acompañada de la comunicación en la que indique los nombres de las personas designadas para tal fin plenamente identificadas, el cargo que ejercen en la empresa, y sus correos electrónicos.”*

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento u omisión del procedimiento de implementación de PIDAR en lo relacionado a la constitución del encargo fiduciario. ▪ Falta de y/o inadecuada supervisión y seguimiento del contrato y de los informes de Gestión derivados del mismo, emitidos por la Fiduciaria que administra los recursos del encargo Fiduciario. ▪ Falta de comunicación con la organización beneficiaria para la gestión de los trámites necesarios para la constitución del encargo fiduciario. ▪ Dificultades en el cargue y verificación de la información en el aplicativo Gestión de Proyectos relacionadas con los PIDAR ejecutados bajo modalidad directa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incongruencia entre la operación del Encargo Fiduciario y la rendición de cuentas (pagos, comisiones etc.). ▪ Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Divulgación de información / reportes inexactos o imprecisos sobre el grado de avance de los proyectos en Comités u otras instancias definidas ▪ Eventual pérdida de credibilidad de la ADR por presunta falta de seguimiento a los proyectos que cofinancia. ▪ Detrimento y/ pérdida de los recursos del proyecto cofinanciado por prorrogas injustificadas o manejo operativo inadecuado de los recursos. ▪ Eventual terminación del contrato por parte del Fiduciario por incumplimientos presentados en durante la ejecución de este por parte del Contribuyente.

Recomendación(es): Con base a las situaciones identificadas, es recomendable que la UTT analice la pertinencia de las siguientes acciones:

- Para la suscripción de contratos de encargo fiduciario, se insta a llevar un control sobre las fechas y plazos máximos establecidos para el efecto, mediante un listado en el que se registren los PIDAR bajo ejecución directa con sendas fechas de notificación del acto administrativo y de suscripción del encargo, para evitar la extemporaneidad. Cualquier cambio sobre los plazos debería ser aprobado excepcionalmente por la

Vicepresidencia de Integración Productiva, dado que, de ser recurrente, supondría una reevaluación de los términos del procedimiento sobre los lineamientos relacionados con plazo del encargo fiduciario.

- Justificar y dejar por escrito, en lo posible en las actas de Comité Técnico de Gestión (CTG) del proyecto y del Comité Fiduciario (si lo hubiere), cualquier tipo de modificación, prórroga o suspensión del encargo fiduciario, con el fin de mantener la trazabilidad del proyecto. Toda la información relacionada al proyecto debe estar cargada en el aplicativo dispuesto por la ADR para el resguardo de la documentación.
- Realizar mesas de trabajo con la forma asociativa y los supervisores de cada proyecto, con el objetivo de revisar los informes de gestión emitidos por la Entidad con la que se realizó el encargo fiduciario, y sentar actas sobre la revisión de estos informes, para luego cargarlos en el aplicativo dispuesto por la ADR e informar cualquier desviación al Fiduciario para los ajustes a que haya lugar.
- A través de los CTG del proyecto, identificar las posibles dificultades que pueda llegar a tener la forma asociativa, con el fin de brindar acompañamiento en todo el proceso de ejecución del proyecto. De igual forma, solicitar retroalimentación a los actores e instancias del proyecto con el objetivo de observar oportunidades de mejora que puedan darse.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: *“Posterior a la notificación del acto administrativo, desde la primera supervisión del PIDAR que finalizó con la planta temporal el 31 de diciembre de 2019, se hizo acompañamiento a la organización para que constituya el encargo fiduciario, tal como lo establece el procedimiento. Así las cosas, una vez la organización recopiló los documentos requeridos por FIDUAGRARIA, fueron remitidos por la Representante Legal de la vigencia 2019 (Gobernadora Indígena) a FIDUAGRARIA mediante correo electrónico de fecha 13 de diciembre de 2019, dentro de los plazos establecidos, ya el trámite de*

constitución a partir de la fecha de envío estuvo a cargo de FIDUAGRARIA, por lo tanto, las demoras en tiempo correspondieron a dicha entidad. (...).

Respecto al Contrato de Encargo Fiduciario, no se acepta, dado que el encargo se suscribió el 2 de enero de 2020 y la planta temporal finalizó el 31 de diciembre de 2019, hasta la vigencia 2019 la primera supervisión no contó con usuario ni acceso al aplicativo de gestión. Adicionalmente, las carpetas del PIDAR 833 en el aplicativo de Gestión de Proyectos fueron creadas el 27 de abril de 2020, durante la vigencia 2019 no se contó con esta herramienta. (...).

Respecto a los errores en la información para notificación del Contrato de Encargo Fiduciario, NO se acepta, es un error de FIDUAGRARIA y no de la UTT.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Con respecto a las fechas de constitución del encargo fiduciario, si bien la información fue enviada de forma oportuna al cabildo indígena de Panan, el procedimiento especifica los tiempos límite para la suscripción del mismo (10 días hábiles después de la notificación del acto administrativo) y no para el envío de la información a la forma organizativa. Además, según la respuesta dada por la UTT N° 10 al Resguardo Indígena, se mencionó que la Vicepresidencia de Integración Productiva estableció un plazo máximo para la suscripción de los encargos fiduciarios, por tal razón, la responsabilidad de realizar el seguimiento de estas fechas es de la ADR en cabeza de la UTT, tal como lo establece el procedimiento.

Teniendo en cuenta que, las carpetas del PIDAR cofinanciado mediante Resolución 833 de 2019 fueron creadas el 27 de abril de 2020, a la fecha de la ejecución de la auditoría (desde junio hasta agosto de 2020), la información relacionada con el contrato del Encargo Fiduciario debía reposar en el aplicativo dispuesto para ello (Gestión de Proyectos y/o Banco de Proyectos); además, como se indicó en el hallazgo que el contrato se suscribió el 2 de enero de 2020, pero, según la revisión de la documentación solicitada y las respuestas dadas por la UTT N° 10, este aún se encuentra en recolección de las firmas

de las partes, por lo que, se puede deducir que aún no se ha suscrito, pero aún así está operando, pese a la falta de cumplimiento de este requisito.

Ahora bien, si en los informes mensuales y de gestión de la Fiduciaria se identifican errores, es responsabilidad de la Supervisión del contrato de encargo fiduciario (delegado por la ADR), informar y solicitar la corrección de los mismos, con el fin de que no se presenten imprecisiones, y que lo contenido en los reportes sea congruente con la realidad. En este sentido, eximirse de la responsabilidad de la verificación de la calidad de los informes y endilgarla a la Fiduciaria, denota que no se están ejecutando los controles del caso y que no se están ejerciendo los derechos contractuales sobre aprobación o improbación de la gestión de la Fiduciaria, lo que puede redundar en eventuales errores a nivel operativo o financiero.

Teniendo en cuenta que, las justificaciones entregadas por la UTT no desvirtuaron los hallazgos encontrados, se insta a plantear el(los) Plan(es) de Mejoramiento sobre las desviaciones identificadas, de tal manera que se ataquen sus causas y se gestionen los riesgos identificados para evitar que estas situaciones se vuelvan a presentar en el futuro.

HALLAZGO N° 4 Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido.

Descripción: 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 en el **PIDAR con Resolución 199 de 2018**:

a. Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento.

Teniendo en cuenta que el Proyecto inició actividades el 1 de octubre de 2018 con la ejecución del primer Comité Técnico de Gestión, a junio de 2020 se debieron haber realizado por lo menos veintiún (21) informes de seguimiento del PIDAR, de los cuales, esta Oficina de Control Interno evidenció solo seis (6), correspondientes a los meses de diciembre de 2018 y julio a noviembre de 2019. Dado lo anterior, se concluye que se cumplió el lineamiento en un 29% (6 de 21). Así mismo, no se observó en el aplicativo Gestión de Proyectos la evidencia de la remisión de dichos informes a la Vicepresidencia de Integración Productiva.

b. Imprecisiones y falta de contenido en los informes de seguimiento. En el análisis del contenido de los seis (6) informes observados, de acuerdo con los ítems establecidos en el formato F-IMP-006 establecido para tal fin, se identificaron errores, imprecisiones y falta de información (contenido) requerida por el formato establecido.

A manera de ilustración, se detallan algunas situaciones identificadas:

- En los informes de julio y agosto de 2019 se registró como fecha de revisión el 26 de febrero de 2019, lo cual no es consecuente, puesto que esta fecha es anterior a la de emisión de los informes.
- Los informes de septiembre a noviembre de 2019 presentaban como fecha de elaboración 24 de junio de 2019 (anterior a los períodos informados). Esta situación plantea inquietudes sobre la calidad, oportunidad y pertinencia del seguimiento contenido en sendos documentos.
- En los informes de diciembre de 2018, octubre y noviembre de 2019 no se registró información sobre “Alertas o situaciones por resolver”, aspecto que llama la atención, teniendo en cuenta que, en períodos anteriores (agosto y septiembre de

2019), se reportó que el proveedor había cancelado la entrega de insumos sin previo aviso.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de personal en la UTT para la asignación de funciones de seguimiento de los PIDAR. ▪ Falta de controles de supervisión y revisión de los informes de avances de los PIDAR. ▪ Falta de controles para el acceso a las plantillas de cálculo de reportes mensuales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. ▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto. ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. ▪ Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Divulgación de información / reportes inexactos o imprecisos sobre el grado de avance de los proyectos en Comités u otras instancias definidas. ▪ Desconocimiento del avance del proyecto cofinanciado y desviaciones no identificadas respecto del cronograma aprobado. ▪ Eventual materialización de fraude a nivel de reportes de ejecución en los PIDAR. ▪ Pérdida o ausencia de información en los expedientes físicos y digitales que permitan la trazabilidad del proyecto y que puedan ser piezas documentales esenciales para adelantar actividades al interior del proyecto cofinanciado.

Recomendación(es): Se considera importante que el Director de la UTT y su equipo de trabajo adopten las siguientes recomendaciones:

- Constituir filtros de supervisión: Esto asegura que ningún informe será enviado a la Vicepresidencia de Integración Productiva sin que previamente cuente con las revisiones de los niveles designados en la UTT. Las revisiones deberán consistir en vistos buenos del contenido de cada hoja integrante del archivo, acorde con la documentación que soporte cada hito de avance del proyecto. No debería permitirse en ninguna circunstancia que los informes se encuentren incompletos. Para lograr esto, se podría optar por la automatización de los campos con pre-requisitos de tal forma que la omisión en un registro evite continuar con el diligenciamiento de este.
- 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.

- **Monitoreo de avances de PIDAR:** Se insta a que los Secretarios Técnicos de los CTG de los PIDAR 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.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: Respecto a cada literal enunciado en el hallazgo, la unidad auditada indicó:

- “No se acepta. Efectivamente, mediante Circular 070 de 2018 se estableció para las UTT el reporte del informe mensual de seguimiento el día 25 de cada mes. En este sentido, a partir de mayo de 2018 cada profesional de la UTT a cargo de implementación de proyectos remitió al correo institucional de la funcionaria encargada los correspondientes informes, los cuales fueron remitidos de manera posterior desde el correo del Director Territorial a los correos de los supervisores de convenios, esto teniendo en cuenta la instrucción dada desde la VIP, por cuanto a la UTT solo hasta la vigencia 2019 le fue asignado **un solo usuario** y contraseña en el aplicativo de gestión, pero con la instrucción de que el cargue se realizaría desde la VIP. Solo a partir del segundo trimestre de la presente vigencia se cuenta con usuarios y contraseñas en el aplicativo de gestión. Se sugiere solicitar backup de los correos institucionales para verificar que la UTT si realizó la tarea.”*
- “Se acepta para el citado proyecto. (...), por cuanto a cada funcionario le fue delegado uno o varios proyectos para acompañar su ejecución, por lo tanto, es el responsable de consignar la debida información en el formato.”*

Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada: Falta de orientación y retroalimentación respecto al diligenciamiento del formato

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Reunión con delegados de la VIP que acompañan la supervisión de los convenios.	1 reunión periódica	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2020
Delegar a un colaborador para revisión, verificación y validación del informe previo a su cargue en el aplicativo.	1 verificación mensual	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2020
Delegar a un colaborador para hacer seguimiento al cumplimiento del reporte mensual del informe.	1 verificación mensual	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-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

De acuerdo con lo manifestado por la UTT, en cuanto a las justificaciones para la no aceptación del hallazgo asociado al literal a) "Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento", esta Oficina de Control Interno manifiesta que no se evidenciaron documentos o anexos aportados por la UTT que sustenten el cumplimiento en cuanto a la totalidad de informes de seguimiento que se debían emitir durante la ejecución del proyecto, así como tampoco se sustentó el envío de estos a la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP.

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, continuará abierto hasta que se identifiquen las causas que lo generaron, y se formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes.

Respecto a los planes de mejoramiento, para la meta uno se requiere definir la frecuencia de la reunión con exactitud (mensual, trimestral, semanal etc.), pues "periódica" es un lapso impreciso; para las metas dos y tres, es importante que se defina de qué manera se

realizarán las verificaciones, debido a que no determina el método o evidencia que permitirá corroborar la actividad al momento de realizar su seguimiento (mail, actas etc.).

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, debido a que puede llegar a ser un trabajo dispendioso que requiere tiempo para su terminación.

HALLAZGO N° 5 Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en el PIDAR.

Descripción: En el numeral 4 del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7) del 15 de noviembre de 2018, 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 de Cofinanciación 199 de 2018, se observó que en sesión del Comité Técnico de Gestión llevada a cabo del 31 de enero al 06 de febrero de 2018 (Acta N° 13), se trataron asuntos relacionados con "Ajustes al plan de adquisiciones", en los cuales se expuso "(...) "debido a los ajustes a las IAL [Invitaciones a Licitar] y la nomenclatura de los productos, se ajusta el ítem 15 donde se suprime la marca del producto y modifica el ítem 21 de fertilizante mezcla física, por 3 tipos de fertilizante mezcla física."

Para efectos de corroborar la trazabilidad de la solicitud y aprobación del ajuste mencionado, se inspeccionó en el aplicativo Gestión de Proyectos la existencia de los requisitos precitados; no obstante, no fueron hallados. Al respecto, el delegado de la UTT N° 10 mediante correo electrónico del 24 de julio de 2020, informó: "Este ajuste corresponde a un cambio en la fórmula del producto, las cantidades y el producto siguen siendo el mismo; por lo cual este ajuste es competencia del CTL y no requiere ninguno de los documentos soporte que se indica."

La situación anterior confirma el sobrepaso de los controles establecidos para "Ajustes" que requerían surtirse en la implementación del PIDAR, la gestión de la UTT, su autorización por parte del Comité de Gestión - CTG y su comunicación a la Vicepresidencia

de Integración Productiva, pues, aunque el cambio sea menor, de todas formas se tipifica dentro de la definición de "Ajuste".

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

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

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 prerrequisitos 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: No Aceptado

Justificación: *“Frente a la consulta presentada, se pudo observar en el proyecto aprobado que existe un producto en el plan de adquisiciones denominado **fertilizante mezcla física**;*

producto que al revisar el marco lógico se puede denotar que dentro de su objetivo #01 se incluye este bien, pero no cuenta con la descripción específica, de cómo se puede adquirir la cantidad exigida. (...).

En esta razón, después de haber efectuado la respectiva revisión, se observa que el proceso técnico y agronómico para la adquisición de este producto, no está únicamente determinada por la mención de mezcla física o por la propuesta de la comunidad beneficiaria, sino que por el contrario, requirió un acompañamiento técnico y profesional para determinar la clase de productos a adquirir. (...).

Todo el componente de fertilización responde a un componente fisicoquímico que después de haber obtenido los primeros resultados de muestreos por zonas, pudo conllevar a la organización y al comité a definir opciones de fertilización, acorde a los requerimientos. (...).

Dentro de los comités técnicos locales, a través de las especificaciones técnicas, se expone una fórmula química que radica en adquirir un producto específico de la siguiente manera:

Descripción	Unidades	Cantidad
Fertilizante mezcla física 19-5-18+2MgO+6S+3SiO ₂	Bultos	2.220
Fertilizante mezcla física 15-8-18+2MgO+8S+3SiO ₂	Bultos	3.700
Fertilizante mezcla física 21-5-22+1MgO+2S+2SiO ₂	Bultos	1.480

Productos que se encuentran en el plan inicial (como mezcla física), pero no fórmulas que responden a los compuestos físicos, obtenidas después de un análisis técnico de los suelos. La suma total de las fórmulas físicas es de 7.400 bultos, (...).

Dentro de los comités técnicos locales y desde el inicio del proceso, se viene trabajando sobre ajustes sustanciales y no sustanciales.

Sustanciales, AJUSTES, los cuales pueden afectar directamente o cambiar productos del plan de adquisiciones y además pueden alterar el objetivo del proyecto. Motivo por el cual,

deberán estar motivados por la comunidad beneficiaria y en algunos casos, validados por el comité del convenio.

NO Sustanciales: *AJUSTES que no implican afectación al plan de adquisiciones, no alteran los objetivos, ni los postulados del proyecto; por lo cual, se aprueban en comité técnico local.*

Replicando este último punto, el Ajuste al plan radica en nomenclatura del fertilizante mezcla física, determinado por:

- 1. Es imposible adquirir un producto en el mercado con solo el nombre **fórmula NPK mezcla física**, los proveedores pueden entregar cualquier fórmula, no requerida e incierta.*
- 2. Los análisis de suelos radican en métodos (...) que ayudan a determinar la composición de los suelos, y, por ende, determinar fórmulas que complementan los suelos de cada zona; por ello, adicionalmente cada productor cuenta con un plan de fertilización individual, desarrollado con el acompañamiento técnico.*
- 3. El ajuste realizado en comité radica en fórmulas físicas técnicas, derivadas de un análisis sin cambio de las condiciones iniciales y determinando por lo pactado dentro del proyecto en su marco lógico.*
- 4. El ajuste en la nomenclatura del ítem 15, es debido a que se aprobó un proyecto incluido una marca comercial; por principios de transparencia y la libre competencia de proveedores dentro de la Invitación a licitar, no se puede incluir marcas. Por lo que se debió ajustar su nomenclatura.*

Procesos llevados a cabo únicamente en comité técnico local.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

De acuerdo con lo descrito por la UTT, en cuanto a las justificaciones para la no aceptación del hallazgo, esta Oficina de Control Interno manifiesta que, si bien es cierto que en el

marco del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL se establecieron ajustes sustanciales y no sustanciales frente al proyecto, éstos no se encuentran alineados con lo que indica el procedimiento PR-IMP-001, debido a que en este no se menciona qué proceso debe realizarse atendiendo al tipo de ajuste, solo establece los pasos y documentos que se deben tener en cuenta al efectuar este proceso. En consecuencia, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento citado, cualquier ajuste que se efectúe en el proyecto debe estar respaldado y justificado con la respectiva documentación. Esta sustentación se suma al hecho de identificar en la respuesta de la UTT una presunta falencia en la planeación del plan de adquisiciones, al haber afirmado que: *"(...) Productos que se encuentran en el plan inicial (como mezcla física), pero no fórmulas que responden a los compuestos físicos, obtenidas después de un análisis técnico de los suelos"*, con lo que se da a entender que se activó un proceso de compra de fertilizantes sin haber efectuado previamente un estudio de suelos que suministrara la fórmula adecuada a emplear, por lo que, las especificaciones técnicas pudieron en principio carecer del rigor requerido para instruir al comité para efectuarlas.

En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para subsanar y/o evitar que a futuro vuelvan a presentarse las situaciones descritas e identificadas en este hallazgo, para que los riesgos asociados sean gestionados y evitar su materialización. En consecuencia, este hallazgo continuará abierto hasta que se identifiquen las causas que lo generaron, y se formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes.

HALLAZGO N° 6. Falta de seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR e incumplimiento en el cargue de información

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, 203 (14,3%) correspondían a los Departamentos de Nariño y Putumayo (que hacen parte de la UTT N° 10), con la siguiente clasificación:

DEPARTAMENTO	TIPO DE PROYECTO PRODUCTIVO			TOTAL
	PAREL-ACUI ¹	IPDR ²	PDRET ³	
Nariño	55	95	24	174
Putumayo	12	12	5	29
TOTAL	67	107	29	203

¹ **PAREL-ACUI:** *Proyectos de Pesca Artesanal y Acuicultura de Recursos Limitados*

² **IPDR:** *Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural*

³ **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, la UTT N° 10 y la Vicepresidencia de Integración Productiva el estado de los expedientes de los proyectos y el avance en la ejecución de los mismos, encontrando las siguientes situaciones:

a. Diferencias en las cantidades reportadas de proyectos asignados a la UTT. Con el fin de corroborar la existencia de los expedientes y exactitud de la cantidad de proyectos precitada, el 24 de junio de 2020 la Oficina de Control Interno obtuvo de parte de la UTT N° 10 una relación de los expedientes físicos conformados y asignados, en la que se identificaron en el contraste las siguientes diferencias:

DEPARTAMENTO	TIPO DE PROYECTO			TOTAL (Según UTT)	TOTAL (Según Procedimiento)	DIFERENCIAS	
	PAREL-ACUI	IPDR	PDRET				
Nariño	31	95	22	148	174	-26	
Putumayo	0	12	5	17	29	-12	
TOTAL PROYECTOS INCODER	UTT	31	107	27	165	203	-38
	Procedimiento	67	107	29			
DIFERENCIAS		-36	0	-2	-38		

b. Deficiencias en la conservación y custodia de los expedientes físicos y digitales de los Proyectos Productivos del INCODER. Al indagar sobre el estado documental y solicitar acceso al expediente digital del proyecto con código PA15-PUT-1 del Departamento de Putumayo seleccionado como muestra, cuyo valor de cofinanciación fue de \$1.315.794.000 y que figura en el listado suministrado por la UTT 10, mediante correo electrónico del 30 de junio de 2020, la UTT informó que: *"(...) recibió los 165 proyectos en un estado de avance significativo en su ejecución, es decir, la UTT trabajó en entregas finales y cierres financieros (diligenciamiento del formato F21 que se remitieron en originales a nivel central), por lo tanto, se desconoce sobre la información generada durante el desarrollo de los mismos y su respectivo cargue a los aplicativos. Para el caso de los proyectos de pesca y acuicultura debido a la no existencia de un aplicativo, los originales de los soportes documentales de cierre fueron remitidos a nivel central de la ADR. Teniendo en cuenta lo anterior, la UTT no cuenta con la información digitalizada de los 165 proyectos".* (subrayados fuera de texto). Estas afirmaciones ratificaron el resultado de la prueba de recorrido del 14 de julio de 2020, donde el equipo auditado manifestó que: *"En la UTT no reposan expedientes de los proyectos del extinto INCODER, ni soportes documentales que den fe de que la UTT haya recibido los correspondientes informes por cada uno de los proyectos delegados"*

En virtud de las razones expuestas, se solicitó información del proyecto al área de Gestión Documental, quienes el 9 de julio de 2020 por correo electrónico informaron que: *"(...) revisados los inventarios del archivo recibido por el extinto INCODER, el PAR INCODER y por la misma Agencia a través de la UTT 10 Pasto y/o de la Vicepresidencia de Integración Productiva no se evidencia el expediente solicitado PA15-PUT-01 ni información relacionada (...). Así mismo, se informa que los proyectos recibidos por parte del extinto INCODER, el PAR INCODER y por la misma Agencia a través de las UTT's, se encuentran custodiadas por la Dirección Administrativa y Financiera - Gestión Documental y se ha realizado incorporación de documentos conforme a la entrega de los mismos que ha realizado la Vicepresidencia de Integración Productiva, siendo la última en el 2018. Por tanto, se infiere que el expediente consultado se encuentra en la UTT y/o en la Vicepresidencia."* En este

punto, se aprecian entonces inconsistencias entre las afirmaciones de la UTT y las de la ADR a nivel Central.

Para efectos de finiquitar la indagación sobre la ubicación y contenido del expediente objeto de análisis, se recurrió finalmente a contactar a la Vicepresidencia de Integración Productiva el 10 de julio de 2020 y seguimiento el 21 de julio de 2020 para obtener respuesta del servidor a quien se reasignó la misma; no obstante, no se obtuvo respuesta, por lo que, no fue posible establecer la integridad, existencia y contenido del expediente seleccionado, y por tanto, plantea incertidumbre sobre el estado del resto de proyectos y su manejo documental y operativo, incumplándose los términos de la Circular 129 del 28 de octubre de 2019.

c. Falta de actualización de la información de los proyectos en los aplicativos IPDR y PDRET. Considerando los argumentos precedentes, en cuanto a las gestiones adelantadas para el cargue de la información en los aplicativos del INCODER, mediante pruebas de recorrido la UTT informó: "*Se llevaron a cabo visitas de verificación, pero los soportes documentales se remitieron en original a la VIP, desde la UTT **no se cargó a los aplicativos dispuestos***" (negrilla fuera de texto), denotando esto el incumplimiento de la Circular 045 de 2020.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución) ▪ Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión. 	<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> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios sustanciales y no controlados de los beneficiarios

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>subrogados por el INCODER a la ADR.</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. Debilidades en la comunicación y el trabajo conjunto del Nivel Central con la UTT para avanzar en gestiones de implementación y cierre de los proyectos del INCODER. 	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado. Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER. 	<ul style="list-style-type: none"> Cambio adverso de las condiciones financieras con las que se estructuraron y cofinanciaron los proyectos, haciéndolos inviables de continuar. Imposibilidad para la obtención de insumos requeridos para la implementación de los proyectos productivos. Detrimento 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. 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. <p>Adicionalmente, se identifican otras consecuencias como: posibles reclamaciones, denuncias o quejas de los beneficiarios a la ADR y el daño reputacional correspondiente.</p>

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 165 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, deberá corroborarse el estado actual de todos los proyectos y sus recursos, obteniendo cuando menos en aquellos que aún requieran de gestión operativa: 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 del trabajo conjunto aludido, 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 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 y mantenimiento 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 Parcialmente

Justificación: Respecto a cada literal enunciado en el hallazgo, la unidad auditada indicó

- a. *“No aceptada, esa fue la información recibida por la UTT. De acuerdo con base de datos que reposa en la UTT (...), se informa sobre un total de **165** proyectos pendientes para cierre que fueron delegados desde la Vicepresidencia de Integración Productiva a la UTT N° 10 Pasto mediante 5 memorandos.”*
- b. *“Aceptada, el funcionario tuvo que haber cargado la información al correspondiente aplicativo.”*
- c. *“Aceptada. La información de cierre de los 113 proyectos tuvo que ser cargada en los aplicativos dispuestos a excepción de los de pesca. De 48 de los 52 proyectos si fue cargada.”*

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

- Deficiencias en la conservación y custodia de los expedientes físicos y digitales de los Proyectos Productivos del INCODER.
- Falta de actualización de la información de los proyectos en los aplicativos IPDR y PDRET.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Verificar conjuntamente entre la VIP y Gestión Documental de la UTT la información física remitida por la UTT para validar la información.	3 mesas de trabajo	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-oct-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

Una vez efectuado el análisis de los argumentos de la UTT y de los planes de mejoramiento propuestos, esta Oficina de Control Interno conceptúa estar de acuerdo con lo expuesto en los literales b. y c; no obstante, frente a la no aceptación de lo declarado en el literal a, vale la pena precisar que la misma UTT, mediante pruebas de recorrido sobre los controles relacionados con la gestión de implementación y cierre de los proyecto subrogados por el INCODER, manifestó que: "(...) *no reposan expedientes de los proyectos (...), ni soportes documentales que den fe de que la UTT haya recibido los correspondientes informes por cada uno de los proyectos delegados*" (negritas fuera de texto). Esta respuesta se dio en el ámbito de evaluación de dos (2) controles que demandan en su diseño que: "(...). *Posterior al recibo de los expedientes por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva, esta procederá a elaborar un informe del estado de la información recibida, y hará la entrega formal al equipo técnico responsable de continuar con la ejecución de los proyectos productivos*" y que "(...) *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*". Así las cosas, sin perjuicio de los memorandos de designación, la UTT no recibió el informe de la Vicepresidencia de Integración Productiva que diera cuenta de la

totalidad de los Proyectos que se debían asignar a la jurisdicción Nariño-Putumayo, considerando el Procedimiento que se dispuso para el efecto. Llama la atención que en la respuesta de la UTT se haga referencia a cinco (5) memorandos de designación, pero a esta Oficina de Control Interno fueron aportados cuatro (4); también el hecho de que, en todos los memorandos se hiciera referencia a proyectos del Departamento de Nariño y ninguno del Putumayo.

Respecto a los planes de mejoramiento, a través de correo electrónico del 11 de agosto de 2020 se indagó por el memorando de designación pendiente de aportar y eventuales acciones asociadas a la implementación o cierre de proyectos pendientes, atendiendo el procedimiento definido para el efecto; no obstante, no se obtuvo respuesta por parte de la UTT. Frente a los tiempos propuestos en los planes, se insta a reconsiderarlos, teniendo en cuenta la cantidad de proyectos del INCODER y su complejidad, por lo que pueden ser insuficientes para llevar a cabo una actividad de revisión adecuada. Así las cosas, se recomienda fortalecer en estos aspectos los planes de mejoramiento propuestos.

HALLAZGO N° 7. Errores y/u omisiones en la evaluación de solicitudes de habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria.

Descripción: En el artículo segundo de la Resolución 422 del 5 de julio de 2019 “*Por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, (...)*”, la ADR definió su “Alcance” estableciendo que: “*Lo dispuesto en la presente Resolución deberá ser aplicado por las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria -EPSEA, que pretendan habilitarse ante la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, a nivel nacional con fundamento en los programas, proyectos y demás elementos establecidos en el artículo 29 de la Ley 1876 de 2017, de los planes departamentales de extensión agropecuaria PDEA.*”

De acuerdo con lo anterior, la Oficina de Control Interno revisó los expedientes de una (1) solicitud de habilitación como EPSEA que la UTT N° 10 recibió durante la vigencia 2019 (que según información aportada, fue habilitada el 17 de junio de 2020), correspondiente a la Corporación de Servicios de Asistencia Técnica Agropecuaria de Colombia-CORSEAGROCOL con NIT 900.264.347-8, y de una (1) entidad habilitada durante la

vigencia 2019, correspondiente a la Asociación Argos - ASOARGOS con NIT 900.411.541-1. La Inspección y análisis de los documentos permitió identificar las siguientes situaciones:

- a. Los funcionarios presentados por CORSEAGROCOL en el equipo mínimo requerido no exhibieron explícitamente las funciones relacionadas con los requerimientos aplicables para los cargos asociados; por lo tanto, no fue factible validar lo adecuado de dichas experiencias, según se detalla a continuación:

CARGO	OBJETO Y/O FUNCIÓN(ES)	REQUERIMIENTO Resolución 422 del 5-jul-2019
Director	Contrato habilitante: CORSEAGROCOL "(...) Representación Legal Suplente y coordinación general (...)".	Artículo Quinto, numeral 1. "(...) <u>Experiencia profesional específica de tres (3) años para gestionar, planear, dirigir, ejecutar o coordinar proyectos agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales o de desarrollo rural.</u> (...)". (Subrayado fuera de texto).
Coordinador de Proyectos Agropecuarios	Contrato habilitante: CORSEAGROCOL "(...) Socio fundador y presentar propuestas técnicas y viabilidad dentro de la corporación. (...)".	Artículo Quinto, numeral 2. "(...) <u>Experiencia profesional específica de dos (2) años en coordinación, ejecución y supervisión de proyectos agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales o de desarrollo rural.</u> (...)". (Subrayado fuera de texto)
Coordinador Ambiental	Contrato habilitante: CORSEAGROCOL "Coordinar y direccionar el equipo de trabajo para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la interventoría, analizar con el equipo técnico la metodología a la ejecución del proyecto a intervenir Evaluar la gestión del operador del proyecto permanentemente y al finalizar la implementación del proyecto Realizar la revisión, el seguimiento y la supervisión de los contratos que suscriba el operador del proyecto a intervenir con los proveedores de bienes y servicios". "Realizar actividades técnicas y ambientales, necesarias para el desarrollo y cumplimiento a cabalidad de los objetos contractuales formado por la Corporación".	Artículo Quinto, numeral 5. "(...) <u>Experiencia profesional específica de dos (2) años en coordinación, estructuración o desarrollo de planes, programas o proyectos de manejo ambiental o estudios de impacto ambiental tendientes a la sostenibilidad y sustentabilidad de los recursos naturales.</u> (...)". (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, cabe precisar que dentro de las subsanaciones solicitadas por la UTT N° 10, se observó el radicado 20193600098982 del 23 de diciembre de 2019; sin embargo, al verificar lo expuesto en este comunicado, no se identificó la solicitud de subsanación

respecto a la especificación de las funciones en las certificaciones de experiencia aportadas para los cargos relacionados anteriormente.

- b. De acuerdo con lo contemplado en la Resolución 0422 de 2019, artículo quinto, numeral 3. *“Experiencia profesional relacionada de dos (2) años en formulación, planeación, ejecución y supervisión de proyectos; o en contratación, manejo operativo, logístico contables”*, la persona designada para el cargo de Coordinador Administrativo y Financiero de ASOARGOS, aportó certificación de experiencia con un periodo comprendido del 1 de enero de 2016 al 29 de diciembre de 2017, para un total de experiencia de 1 año, 11 meses y 29 días; si bien es cierto, el tiempo faltante para que el funcionario cumpliera con el requisito era de dos (2) días, no fue el necesario para dar cumplimiento estricto a los términos de la resolución.
- c. El párrafo primero del artículo cuarto *“Idoneidad del recurso humano, formación profesional y desarrollo de competencias”* de la Resolución 422 de 2019 señala que: *“Para efectos de la Habilitación, la EPSEA deberá demostrar que el personal mínimo propuesto **cuenta con una vinculación vigente en términos laborales o contractuales**, o acreditarse como socio o asociado de la Entidad que pretende habilitarse”* (negrilla fuera de texto). En este sentido, se corroboró que el equipo mínimo de ASOARGOS estaba conformado por: Director, Coordinador Proyectos Agropecuarios, Coordinador Administrativo y Financiero, Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales, Coordinador Ambiental y Asesor Jurídico.

De lo anterior, se observó que en el punto 2 del Acta Extraordinaria de Junta Directiva N° 03 del 25 de julio de 2019, se registró: *“(...) ASOARGOS **aprueba las solicitudes de ingreso** como asociado con el objeto exclusivo de cumplir con los requisitos de habilitación como EPSEA, a las siguientes personas: [cargos Director, Coordinador Ambiental, Coordinador Administrativo y Financiero y Asesor Jurídico]”* (negrilla fuera de texto). Esta Oficina de Control Interno considera que el documento respaldaba una aprobación, más no un vínculo vigente, lo que denota que, al momento de acreditar el requisito, las personas mencionadas en los cargos descritos no contaban con un contrato de trabajo o de prestación de servicios. Sin perjuicio de ello, también quedó

en evidencia el hecho de que el Coordinador de Proyectos Agropecuarios y el Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales no figuraban dentro del listado de personas mencionadas en el acta, y se incluyeron en su lugar dos (2) personas que fueron excluidas del equipo mínimo.

- d. De acuerdo con lo contemplado en el artículo 9, literal 6 de la Resolución 422 de 2019, que establece: *"(...) La Agencia de Desarrollo Rural revisará que el personal a conformar el equipo mínimo de las EPSEA, no se encuentre en causales de inhabilidad, incompatibilidad o conflictos de interés y que no hayan sido sancionados fiscal, disciplinaria y penalmente. Para ello, revisará el boletín de responsables fiscales, el certificado de antecedentes disciplinarios y el certificado de antecedentes penales (...)"*, esta Oficina de Control Interno no identificó en la documentación aportada de CORSEAGROCOL por la UTT N° 10, los certificados de Responsabilidad Fiscal, Antecedentes Disciplinarios y Judiciales y Registro Nacional de Medidas Correctivas del Director, Coordinador Proyectos Agropecuarios, Coordinador Administrativo y Financiero, Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales, Coordinador Ambiental y Asesor Jurídico.
- e. El artículo séptimo de la Resolución 422 de 2019 señala que: *"Las Entidades que pretendan habilitarse como EPSEA deberán demostrar, mediante documento idóneo, **que cuentan con vínculos vigentes**, tales como contratos, convenios, alianzas y/o acuerdos, con entidades de educación, de formación y/o capacitación en el sector agropecuario, o con centros de investigación y de desarrollo tecnológico, que en general adelanten actividades de ciencia, tecnología e innovación del sector agropecuario. En caso de haber finalizado el vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación, **las entidades que pretenden habilitarse deberán presentar productos resultado de dicha vinculación**, tales como documentos escritos con los resultados de las investigaciones y/o estudios, artículos de revistas, entre otros."* (negrillas fuera de texto). Por su parte, el párrafo primero del mismo artículo indica que: *"Si las Entidades que pretendan habilitarse como EPSEA no cuentan con el vínculo comprobable con organizaciones*

de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación, esta podrá ser soportada al menos por un (1) profesional del equipo mínimo (...). Así las cosas, en la inspección de la documentación aportada por la UTT, no se identificó que CORSEAGROCOL contara con un vínculo vigente, o, en caso de que no lo hubiere, con un resultado derivado de alguno que haya tenido, incumpliendo así con los términos de la Resolución. Ahora bien, se observó una publicación realizada en el año 2005, titulada “Guía Técnica sobre el Cultivo de Vainilla”, en cuyo contenido se evidenció que el Coordinador Ambiental de la Corporación, junto con otras entidades, realizaron la investigación y posterior publicación del documento; no obstante, según los términos precitados, la Corporación era la que debía sustentar que hizo parte de la investigación y publicación como producto final del vínculo, por lo que, el documento aportado no acata lo dispuesto en el artículo y, por tanto, no debió tenerse en cuenta en el momento de la evaluación del requisito. La persona del equipo mínimo servía como alternativa siempre y cuando contara con un vínculo vigente, el cual tampoco fue identificado.

- f. De acuerdo con lo establecido en el artículo octavo “Capacidad Financiera” de la Resolución 422 de 2019: “Las entidades que pretendan habilitarse como EPSEA deberán aportar los estados financieros del cierre de la vigencia inmediatamente anterior o más recientes, suscritos por representante legal y por el revisor fiscal o contador según el caso (...)”; no obstante, en los expedientes de CORSEAGROCOL no se observaron el Estado de Situación Financiera, el Estado de Cambios en el Patrimonio y el Flujo de Efectivo de la vigencia 2018, lo que no permitió el cómputo y análisis de los indicadores de liquidez y endeudamiento requeridos en la Resolución.
- g. En la información aportada por la UTT de cada entidad proponente, se evidenció que la lista de chequeo y el formulario de solicitud de habilitación de ASOARGOS no contenía la firma del designado por la UTT para la evaluación y verificación de los documentos, al igual que, la lista de chequeo de CORSEAGROCOL.

Lo anterior, evidencia inobservancia del procedimiento “Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria – EPSEA”, numeral 6, actividad 2: “Validar la solicitud de habilitación”, el cual indica: “(...). **Revisa** contra lista de chequeo,

que las solicitudes de habilitación de EPSEA cuente con los documentos soporte requeridos (...), Si la solicitud cumple, se escanea el formulario de solicitud **firmado** y se hace el cargue en el formulario web (...). (negritas fuera de texto).

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidades en la reglamentación de los requisitos habilitantes que deben cumplir las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA. ▪ Desconocimiento, omisión o errónea interpretación y aplicación de los lineamientos metodológicos contenidos en la Resolución 422 de 2019. ▪ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ 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. ▪ Posibilidad de realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratación y asignación de recursos del servicio público de extensión agropecuaria a entidades que no cumplen con los requisitos mínimos para operar como EPSEA. ▪ Deficiencia en la prestación del servicio de extensión agropecuaria que origine quejas, reclamos e insatisfacción de los usuarios que hacen uso de él. ▪ Incumplimiento de los objetivos y metas misionales y sectoriales. ▪ Pérdida de credibilidad de la Agencia de Desarrollo Rural (compromiso de la imagen institucional y reputacional). ▪ Quejas, reclamos o denuncias contra la ADR por descalificación injustificable de Entidades aptas para la prestación del servicio.

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 su seguimiento 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 Unidades Técnicas Territoriales.

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 insta a 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 sin previo análisis.

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.

Respuesta del Auditado: Aceptado

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

- Falta de capacitación a los profesionales encargados de realizar el proceso de validación, frente el adecuado cargue y manejo de la información en el SharePoint dispuesto para la consulta de la información de las entidades habilitadas, y frente a los requisitos de habilitación de EPSEA contenidos en la Resolución 0422 de 2019.
- Poco uso de los canales de comunicación establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural, con el fin de comunicar posibles dudas con los delegados de la Dirección de Asistencia Técnica asignados a cada Unidad Técnica Territorial.

- Inexistente revisión de los documentos de las entidades habilitadas, cargados en el SharePoint.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar capacitaciones a los profesionales a cargo, con el fin de evitar que se generen estas situaciones.	Una (1) Capacitación	Preventiva	Equipo Humano UTT 10	15-oct-2020	31-dic-2020
Remitir correos electrónicos con posibles inquietudes respecto a los requisitos de las entidades solicitantes.	Un (1) correo por cada solicitud validada por la Unidad Técnica Territorial	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	15-oct-2020	31-dic-2020
Revisar de manera exhaustiva que la documentación de las entidades habilitadas se encuentre cargada de manera adecuada en el SharePoint.	Un (1) correo por cada carpeta donde se valide el cargue exitoso o se demuestre la inexistencia de alguno de los documentos	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	15-oct-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

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° 10 a fortalecer las acciones propuestas de “Realizar capacitaciones a los profesionales a cargo”, toda vez que, pese a que se está estableciendo la frecuencia con la que se impartirá la capacitación sobre los procedimientos de evaluación y aprobación de EPSEAS, se considera que estos espacios en sí mismos no ayudan a mitigar del todo 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 evaluación y revisión de documentos y requisitos habilitantes.

Ahora bien, respecto a la meta dos, se encuentra el hecho que desde el procedimiento se establece una lista de chequeo que permite dar cuenta de la verificación de la documentación allegada por cada proponente y si ésta cumple o no con lo solicitado;

adicional a esto, en cada formulario remitido por cada entidad en proceso de verificación, este debe contar con las firmas de revisión por parte del delegado de la UTT, por lo que, enviar un correo en los términos expuestos está supeditado a la existencia de inquietudes durante el proceso evaluativo, por consiguiente, no será una acción constante que mitigue los riesgos. Se insta entonces a identificar todas las desviaciones e inquietudes del ejercicio de evaluación que debe aplicar la UTT, e informar a la Dirección de Asistencia Técnica sobre dichos asuntos, con el fin de tener un concepto sobre el proceder en dichos escenarios, a fin de evitar incurrir en ellos en nuevos análisis de futuros proponentes.

En cuanto a la meta tres que indica *“Revisar de manera exhaustiva que la documentación de las entidades habilitadas”*, es importante que el correo referido corresponda a un índice de la documentación con el que debe contar cada carpeta. Dada la aplicación de los controles, debe evitarse que existan vacíos documentales para soportar una evaluación de EPSEAS.

HALLAZGO N° 8. Deficiencias en la Administración, Operación y Conservación (AOC) y Recuperación de la Inversión de los Distritos de Adecuación de Tierras

Descripción: La UTT N° 10 tiene asignada en su jurisdicción un total de ciento noventa y nueve (199) Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) de Pequeña Escala y uno (1) de Gran Escala, ubicados en los departamentos de Nariño y Putumayo, respectivamente, de los cuales, la Oficina de Control Interno seleccionó para propósito de sus pruebas el DAT de Gran Escala del Valle de Sibundoy, administrado por la ADR, y el DAT de Pequeña Escala de San Francisco, entregado a la Asociación de Usuarios de San Francisco, del municipio del Peñol - Nariño, en aras de verificar las labores que ha efectuado la UTT en el marco del proceso de Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras. Las indagaciones efectuadas a la UTT y a la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, así como la inspección de información pública sobre estos DAT, permitieron identificar las siguientes situaciones:

a. Inexistencia de contrato de Contrato de Administración, Operación y Conservación (AOC)

El 7 de julio del 2020 la UTT N° 10 informó que los distritos como propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), en su totalidad fueron entregado por el INCODER; también mencionó que, ningún DAT bajo su jurisdicción tiene actualmente un contrato de Administración, Operación y Conservación (AOC). Teniendo en cuenta que la UTT en anexo remitido mediante correo electrónico del 13 de julio de 2020 argumentó que *“Todos los procedimientos se realizan desde el nivel central en la dirección de adecuación de tierras, el profesional de la UTT solo es un apoyo para el nivel central de adecuación de tierras; además, los distritos que se manejan en Nariño son de pequeña escala”*, esta Oficina de Control Interno, basándose en las afirmaciones de auditorías anteriores dadas por la Dirección de Adecuación de Tierras del 28 de abril de 2020 en las que informó, *“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”*, lo que indica que el INCODER no suscribió Contratos de 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), se concluyó 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. Falta de acompañamiento en las actividades de capacitación y asistencia técnica a las Asociaciones de Usuarios que administran Distritos de Adecuación de Tierras

Considerando las funciones establecidas en los numerales 7 y 8 del artículo 15 de la Ley 41 de 1993 que expresan “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. (...)*”, así como los términos del Decreto 1071 de 2015, que 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*”, el 3 de julio de 2020 se realizaron indagaciones a la UTT sobre la ejecución de estas actividades en los Distritos de Adecuación de Tierras de su jurisdicción. Mediante respuesta del 7 de julio de 2020 la UTT manifestó que se han realizado tres (3) visitas técnicas a los Distritos de riego Inatas, Mamaconde y Curiaco - Guapuscal.

Llama la atención que no se hayan programado más visitas técnicas a los demás distritos entregados a las asociaciones de usuarios para su administración durante la vigencia 2018-2019, dado que el procedimiento “*Control y Supervisión a la administración, operación conservación de distritos de adecuación de tierras propiedad del estado, entregados a las asociaciones de usuarios y/u operadores*” (PR-ADT-005), en su actividad 13 del numeral 6 menciona: “*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.*” Si bien en la respuesta aludida se mencionó que actualmente ningún distrito cuenta con contratos de AOC, es deber de la ADR realizar el respectivo acompañamiento (en este caso, a

través de las Unidades Técnicas Territoriales), en acatamiento de lo consagrado en el numeral 20 del artículo 11 del Decreto 2364 de 2015, que señala: "(...) *Son funciones de la Dirección de Adecuación de Tierras, las siguientes: (...) 11. Instruir a las Unidades Técnicas Territoriales sobre los reglamentos en materia de operación, administración, mantenimiento y rehabilitación de los distritos de adecuación de tierras. (...)*" y "13. *las demás que le sean asignadas de conformidad a lo establecido en la ley*".

Aunado a lo anterior, en entrevista realizada el 15 de julio de 2020 al Representante Legal de la Asociación de Usuarios del Distrito del Valle de Sibundoy (ASOVALLE), informó que no ha recibido capacitaciones o instrucciones sobre temas de AOC, y sobre acercamientos con la ADR a través de la UTT mencionó: "*Pues tenemos proximidad exclusivamente relacionada con el tipo de ejecución de obras y hoy tratamos de coordinar trabajos con relación al uso de una retroexcavadora que llegó en diciembre*"; además, sobre avances en las obras del distrito, agregó: "*las obras del distrito alcanzaron un avance cercano al 72% creo, y ahí quedó, nunca avanzaron más, de ahí en adelante, todo lo que se lograba hacer era un mínimo mantenimiento*". Lo propio se efectuó en entrevista realizada el 22 de julio de 2020 al Representante Legal de la Asociación de Usuarios del Distrito San Francisco (ASOSANFRANCISCO), quien sobre las capacitaciones que ha recibido por parte de la ADR, informó: "*Una capacitación, pero la agencia no verdaderamente no, a nosotros nos capacitó hace mucho tiempo el INCODER, una capacitación muy cortica, son capacitaciones que nos lleva a otro distrito, pero yo he dicho que hagan la capacitación en el distrito que uno va a manejar*"; también mencionó que, no se han realizado asesorías, capacitaciones o acompañamientos en los temas relacionados a siembras, planes de cultivo, y planes de riego, y que actualmente, el Distrito requiere de varias partes para rehabilitar, por diseños que no se hicieron bien y porque se están rompiendo algunos tubos.

Por otra parte, respecto a "*acompañamiento a las Asociaciones de Usuarios de los distritos de San Francisco en materia de temáticas como cartera, formación y actualización de RGU, actividades de AOC, manual UPRA, entre otros*", el 27 de julio de 2020 la UTT informó: "*Desde la UTT se inició las gestiones necesarias de temáticas*

como cartera, formación y actualización de RGU, actividades de AOC, enmarcado en las limitaciones de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. (...). La UTT ha enviado correos, mensaje de texto, etc., para poder realizar los acompañamientos y colaboraciones a las asociaciones de distritos de riego haciendo conocer la disponibilidad del profesional encargado en el acompañamiento desde la territorial, pero aún no han solicitado ningún trámite u acompañamiento. (...)”. No obstante, revisando la Información aportada, esta data del 18 de junio de 2020, por lo que, no se pudo verificar que se hayan realizado gestiones de acompañamiento en los dos Distritos durante los años 2018-2019. Tampoco se adjuntó evidencia como actas o listados de asistencia que acreditaran acompañamiento a las Asociaciones.

c. Falta de acompañamiento a las asociaciones en la obtención del certificado de existencia y representación legal.

La Asociación de Usuarios del DAT del Valle de Sibundoy (ASOVALLE), al 30 de junio de 2020 no contaba con certificado de existencia de representación legal, sobre lo que, el Representante Legal de dicha Asociación, informó: “Nosotros asumimos cargos, la junta directiva actual en el 2017, después de que la Agencia emitiera precisamente el reconocimiento, estamos a la espera de que la misma agencia [a una respuesta de la ADR], porque elevamos una consulta, porque tenemos un conflicto entre dos artículos de nuestros estatutos y eso no se ha resuelto, hasta la fecha ya deberíamos haber elegido una nueva junta directiva, pero no hemos podido dar trámite hasta tanto la agencia no lo responda sobre el camino a seguir con relación a ese conflicto que hay entre dos artículos (...). Hace más de un año (...) elevamos la consulta a la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia lo trasladó a la Agencia, pero hasta ahora no hemos recibido comunicación al respecto”.

Teniendo en cuenta lo que contempla el procedimiento “Conformación, Legalización y Certificación de Asociaciones de Usuarios de Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras” (PR-ADT-002) Versión 3, en su numeral 5.2.2 sobre “Certificación de Existencia y Representación Legal”, que al respecto indica: “Cuando la asociación de usuarios haya obtenido el reconocimiento de la Personería Jurídica y su

correspondiente inscripción, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el expediente de la asociación será remitido al organismo executor del distrito, para efectos de inspección, control y vigilancia, de acuerdo con lo señalado en la Ley 41 de 1993 y el Decreto 2364 de 2015, que infiere la estructuración de planes y proyectos integrales para el componente de adecuación de tierras”, la situación mencionada denota deficiencias en el acompañamiento y seguimiento a las Asociaciones en los trámites Jurídicos para la obtención de los certificados de existencia y representación legal.

De otra parte, cabe mencionar que si bien la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de San Francisco cuenta con el reconocimiento de la Personería Jurídica emitida por el Ministerio de Agricultura mediante Resolución 328 del 13 de octubre de 1999, en entrevista realizada a su Representante Legal, éste mencionó que desconoce el certificado de existencia y representación legal; además, aseguró no haber recibido acompañamiento para la solicitud por parte de la ADR. Sumado a esto, en respuesta de la UTT del 27 de julio de 2020, se indicó que: *“Debido a que la asociación ASOSANFRANCISCO realizó la solicitud ante la ADR, de certificación de existencia y representación legal en la fecha 23 julio de 2018 y según consta en el acta No. 1 de la asamblea general de usuarios, celebrada el 11 de mayo de 2018 se eligió la junta directiva por un periodo de dos años a partir del 11 de mayo de 2018 hasta el 10 de mayo de 2020, de acuerdo con los artículos 20 y 22 de los estatutos vigentes, por lo anterior, se aclara que debido a las limitaciones de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, se deberá hacer renovación de la certificación de existencia y representación legal correspondiente después de que la emergencia sanitaria sea controlada, adjunto certificación de existencia y representación legal, la cual certifica lo mencionado”, se concluyó que la renovación del certificado se debía hacer después del 10 de mayo de 2020; sin embargo, en la información suministrada, no se pudo evidenciar ni el Acta N° 1 del 11 de mayo de 2018 de la Asamblea General de usuarios, ni el certificado de existencia y representación legal actualizado que sustente la afirmación efectuada.*

d. Deficiencias en la gestión de recuperación de cartera de las inversiones realizadas en los Distritos

En cuanto a las gestiones para la recuperación de las inversiones por obras de rehabilitación en el DAT de Pequeña Escala de San Francisco (Departamento de Nariño), el 27 de julio de 2020, la UTT expresó: *“Al momento de la presente auditoría, aún no existe resolución para el cobro de cartera por recuperación de la inversión para el Distrito de Adecuación de Tierras de pequeña escala de San Francisco. Sin embargo, la UTT # 10 se encuentra adelantando las gestiones necesarias para culminar los trámites necesarios y proceder a la expedición de la mencionada resolución, enmarcados en las limitaciones de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19”.*

Ante la inexistencia de un lineamiento específico sobre la recuperación de cartera en los distritos de adecuación de tierras de pequeña escala, teniendo en cuenta lo que menciona el numeral 5 del procedimiento *“Recaudo de cartera por concepto del servicio público de adecuación de tierras, recuperación de la inversión y transferencia de distritos”* (PR-ADT-006): *“2. Cartera por Recuperación de Inversión: Por disposición de la Ley 41 de 1993, en su artículo 21, cada inmueble ubicado en el área de influencia de un Distrito de Adecuación de Tierras deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, y según la condición socioeconómica del productor, recuperando los porcentajes de las inversiones sujetas a recuperación”*; además, las funciones establecidas en los numerales 13 y 16 del artículo 15 de la Ley 41 de 1993 que expresan: *“13. Establecer el monto de las inversiones públicas en la construcción o ampliación de los Distritos de Adecuación de Tierras y señalar las cuotas de recuperación de tales inversiones a cargo de los beneficiarios (...)”*, y *“16. Recuperar la cartera por las inversiones realizadas en obras de adecuación de tierras (...)”*, llama la atención de esta Oficina de Control Interno que, si el Contrato de Obra N° 605-2017 con objeto *“Diagnóstico y obras de rehabilitación y/o complementación”* por valor de \$485.479.454 para el Distrito de San Francisco finalizó el 9 de septiembre de 2018, al 30 de junio de 2020 (21 meses después) no se

cuenta con un acto administrativo para el cobro de cartera, o se hayan realizado las gestiones pertinentes por parte de la ADR en cabeza de la Unidad Técnica Territorial para la recuperación de la misma. Cabe mencionar que, en la entrevista realizada al Representante Legal de ASOSANFRANCISCO, sobre la consulta si les había llegado algún tipo de cobro o Resolución al respecto, éste informó: “*No ha llegado, me dijeron que todavía no llegaba la resolución de Bogotá a Pasto, entonces al llegar la resolución ya le daban el número de la cuenta para seguir consignando*”, también afirmó que el DAT no estaba facturando la prestación del servicio público de adecuación de tierras dado que no les había llegado la resolución de cobro.

e. Falta de gestión en la construcción y actualización del Registro General de Usuarios - RGU

Como RGU del DAT San Francisco, la UTT suministró un archivo indicando: “*Se remite archivo con la documentación que existe en el archivo de gestión documental de la ADR, nivel central, en el cual se encuentra registro de usuarios*”; no obstante, en la revisión de su contenido, la Oficina de Control Interno evidenció que el registro de usuarios referido era un listado del Instituto Nacional de Tierras INAT (liquidado en 2003), es decir, este archivo no correspondía a un RGU actualizado y bajo el formato establecido por la ADR, lo que contraviene lo establecido en la actividad 5 del numeral 6 del procedimiento “*Conformación, Legalización y Certificación de Asociaciones de Usuarios de Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras*” (PR-ADT-002), en cuanto a: “*Visitar y acompañar a la comunidad para la conformación de la asociación de usuarios de carácter provisional*” que menciona: “*(...) Se acompaña realización de asamblea general de usuarios, en la cual se elige Junta Directiva, **se aprueban estatutos y se consolida el Registro General de Usuarios.***” (negrilla fuera de texto)

También se evidenció un correo enviado a los representantes legales de los distritos de jurisdicción de la UTT 10, de fecha 24 de julio de 2020, en el cual se solicitó expresamente allegar a la UTT el RGU actualizado, así como la copia de la concesión de aguas vigente de cada distrito. Esto denota que las gestiones pertinentes sobre estos dos requerimientos en particular no han sido oportunas (son recientes). Por otra

parte, el Representante Legal de ASOSANFRANCISCO durante la entrevista mencionó: *“Nosotros recopilamos las cédulas y la información de los usuarios, y cuando vamos a la UTT, me reciben la información, pero no me han efectuado el ajuste de registro, entonces me toca ir nuevamente hasta dos veces para que lo hagan”*, lo que demuestra debilidad en las gestiones de actualización del RGU para este distrito por parte de la UTT.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento, omisión o falta de implementación de las responsabilidades de la UTT sobre los distritos entregados a Asociaciones de Usuarios. ▪ Falta de o 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 y labores en Distritos de Adecuación de Tierras. ▪ Falta de comunicación con los representantes legales de las asociaciones de Usuarios. ▪ Insuficiencia de personal en la UTT para abarcar la totalidad de los distritos bajo la jurisdicción de la UTT No.10 o insuficiencia de recursos presupuestales para atender las necesidades de los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras. ▪ Inexistencia de contratos de Administración, Operación y Conservación (AOC) suscritos con Asociaciones de Usuarios. ▪ Vacío procedimental de la ADR para Distritos que no cuentan con contratos de AOC suscritos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ 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. ▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. ▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectaciones a terceros en la prestación del servicio público de adecuación de tierras - desabastecimiento de agua (usuarios beneficiarios) ▪ Afectaciones de la productividad de los cultivos, programas de siembras de los beneficiarios usuarios o por inundaciones a los mismos en los distritos de Adecuación de Tierras. ▪ 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, así como de mejoras y rehabilitación suficiente a la infraestructura de los Distritos. ▪ Pérdida de los recursos por la no recuperación de las inversiones en adecuación de tierras.

Recomendación(es): Dadas las situaciones expuestas, esta Oficina de Control Interno recomienda:

- 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. Previamente, debe considerarse la magnitud (en cantidad y complejidad) de los Distritos, con el fin de que se diseñe una programación anual y priorizada de los mismos (donde se tengan en cuenta los recursos de tiempo y personal), para llevar a cabo dichos espacios.
- 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 (o concertar un esquema de acompañamiento) y así obtener un estado actual de los Distritos, obtener un diagnóstico interno de sus falencias y divulgar planes de acción o mejoramiento en labores de AOC, las cuales deberán monitorearse periódicamente. Para el análisis deberán considerarse los términos del Manual UPRA versión 2018. El resultado obtenido podría usarse para el ejercicio de priorización de visitas, capacitaciones y obras de rehabilitación o modernización.
- Se insta a que la ADR (Dirección de Adecuación de Tierras y UTT) no espere realizar las actividades de actualización del RGU sujetándose a las gestiones de las Asociaciones de Usuarios, sino que por el contrario, elabore un plan de trabajo que permita implementar la tarea de manera proactiva y periódica. De esta forma, evitará atrasos o cuellos de botella en la articulación con el procedimiento de cobro de cartera. Alternativamente, podría realizar la circularización con las Asociaciones sobre el estado del RGU y la existencia de Certificados de Existencia y Representación Legal actualizados, con la periodicidad que considere pertinente atendiendo la frecuencia de facturación instruida en la Resolución aplicable a cada Distrito.
- Finalmente, La UTT, en conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras, deberán evaluar la pertinencia de establecer contratos de AOC con responsabilidades mínimas de acompañamiento y AOC pertinentes, con el fin de que se pueda dar cobertura

procedimental a los Distritos y a las Asociaciones de Usuarios, y teniendo en cuenta la capacidad de las Asociaciones y los costos derivados implícitos.

Respuesta del Auditado: Aceptado

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

- Desconocimiento, omisión o falta de implementación de las responsabilidades de la UTT sobre los distritos entregados a Asociaciones de Usuarios.
- Falta de o 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 y labores en Distritos de Adecuación de Tierras.
- Falta de comunicación con los representantes legales de las Asociaciones de Usuarios.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Gestionar jornadas de capacitación con el nivel central de la Agencia, respecto a la correcta implementación del procedimiento de adecuación de tierras.	8 capacitaciones y mesas de trabajo.	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	28-feb-2021
Realizar jornadas de capacitación con las juntas de usuarios de las distintas asociaciones de los distritos de riego y drenaje, con el fin de renovar y actualizar las personerías jurídicas y representaciones legales.	60 distritos de riego asesorados y en proceso de trámite de actualización de la representación legal.	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	30-sep-2021

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° 10, al reconocer las observaciones expuestas en el hallazgo. Respecto a los planes de mejoramiento propuestos, se identifica que atacan las causas de los hallazgos; no obstante, es posible que, como producto de la implementación de la primera acción propuesta, surja la eventual

necesidad de suscribir contratos de AOC con las Asociaciones de Usuarios de Distritos de pequeña escala, por lo que se deberán contemplar, si es el caso, los tiempos mínimos para llevar a cabo la labor.

HALLAZGO N° 9. Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, jurídicos y/o habilitantes de los PIDAR.

Descripción: Para verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes, técnicos, ambientales y financieros de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (en adelante, PIDAR) que deben ser revisados durante su proceso de estructuración, la Oficina de Control Interno seleccionó el PIDAR 645 (número de iniciativa en aplicativo Banco de Proyectos) cofinanciado mediante Resolución 833 del 28 de noviembre de 2019 por valor de \$1.689.765.000 denominado *"Mejoramiento y conservación de la oferta forrajera mediante la implementación de un banco de maquinaria agrícola en el resguardo indígena de Panan, municipio de Cumbal del Departamento de Nariño"*, con el cual se beneficiaban 150 familias pequeños productores, pertenecientes al Cabildo Indígena del Resguardo de Panan.

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"* - Versión 3 (en adelante, procedimiento PR-EFP-001), además de la normatividad aplicable en las circunstancias donde se identificaron las siguientes situaciones, presentadas por naturaleza de los criterios:

a. Requisitos Técnicos

Dentro del Marco Lógico del Proyecto se menciona la construcción de una cobertura en un lote de 350 metros cuadrados para parqueo y lavado de la maquinaria,

almacenamiento de máquinas livianas y actividades administrativas, así como la realización de actividades agrícolas en 150 predios de beneficiarios. En el aplicativo Banco de Proyectos se pudo validar la existencia de una certificación emitida por la Secretaria de Planeación del Municipio de Cumbal que menciona “(...) *el uso del suelo de los lotes ubicados en el resguardo de Panan es apto para realizar actividades de producción (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola etc.) (...)*”, y otra certificación emitida por el resguardo Indígena de Panan que menciona: “(...) *los LOTES de terreno que tienen los beneficiarios para el mencionado proyecto están distribuidos en las 14 veredas del Resguardo de Panán y en cuanto al USO DEL SUELO son aptos para el desarrollo de actividades Agrícolas, Pecuarias, forestales, Acuícolas*”. En este orden de ideas, no se pudo evidenciar un certificado para el uso del suelo del lote donde se realizaría la construcción de la cobertura, sino solamente para el caso de los terrenos de los beneficiarios donde se llevarían a cabo las actividades agrícolas.

La Unidad Técnica Territorial, mediante correo electrónico del 15 de julio de 2020 suministró a esta Oficina de Control Interno, documentos que certificaban el uso de suelo del terreno en donde se llevaría a cabo la construcción; no obstante, estos certificados fueron emitidos el 18 de mayo de 2020, fecha posterior a la de la Resolución de cofinanciación del proyecto, lo que permite concluir que no fueron considerados durante el estudio de estructuración, dentro de los requisitos habilitantes de los predios, aspecto que contraviene lo estipulado en el numeral 5 del procedimiento PR-EFP-001, que señala: “1.1 *Requisitos técnicos. (...). b) Presentar certificado de uso del suelo emitido por la autoridad competente, donde se certifique que se puede desarrollar la actividad propuesta en el proyecto. Para el caso de proyectos que pretendan beneficiar a grupos étnicos, se podrá presentar el certificado de uso del suelo emitido por la autoridad étnica competente o gobernador del cabildo correspondiente (...).*”

Por otra parte, mediante correo electrónico del 10 de julio de 2020 la Unidad Técnica Territorial remitió a la Oficina de Control Interno el documento de "perfil del proyecto"; no obstante, se evidenció que su diligenciamiento no se realizó teniendo en cuenta el

formato establecido procedimentalmente por la ADR (F-EFP-008 Perfil de Proyecto), por lo que, se contrastó el contenido del documento recibido con el del formato establecido por la ADR, identificando la omisión de la siguiente información: a) NIT de la forma asociativa, b) Información del representante legal (Lugar de expedición de la cédula, dirección, teléfono, correo electrónico), c) Tipo de Proyecto (Territorial - Asociativo), d) Vereda, e) Listado de Anexos (Certificado de existencia y representación legal, copia de la cédula de ciudadanía del representante legal); además, el documento no contenía la firma del Representante Legal de la forma asociativa. Esta situación evidencia incumplimiento del procedimiento PR-EFP-001, que en la actividad 4 del numeral 6, expresa: ***“Elaborar el perfil del proyecto para la identificación de la información general, localización, tipo de proyecto, población a beneficiar, antecedentes, justificación, línea productiva, objetivo general y específicos, idea general, metas, fuentes de financiación, listado de potenciales beneficiarios y recopilación de documentos anexos. Esta información se diligenciará en el formato F-EFP-008, el que deberá contener el nombre y firma del representante legal y la fecha de presentación del perfil.”*** (negritas fuera de texto).

b. Requisitos Financieros

El numeral 5 del procedimiento PR-EFP-001, estipula: ***“1.3. Requisitos Financieros. (...). 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 fuera de texto). Si bien se evidenció certificación de la contrapartida emitida el 5 de agosto de 2019 por valor de \$247.885.000 por parte de los beneficiarios del Cabildo de Panan, representada en mano de obra, no se obtuvo evidencia del sustento técnico y el cálculo de jornales que permitiera determinar con certeza que el desarrollo del cultivo (aliamiento de tierra y siembra, así como encilaje de avena y pasto) requería de los 6.900 jornales relacionados en el Modelo Técnico Financiero, puesto que solo se indicaba una cantidad de jornales necesarios para cada una de las actividades (preparación de terreno, toma de muestra de suelo para fertilización, encalamiento, trasplante, manejo

fitosanitario de plagas entre otras), pero no se justificaban los requerimientos de jornales de cada actividad.

c. Requisitos Jurídicos

Se revisó el formato F-EFP-003 *"Caracterización territorial, del predio, de la organización y el proyecto"* evidenciando que en el contenido del documento, en su numeral 8 "Georreferenciación" no se realizó la caracterización del predio que se tenía contemplado para la construcción de la cubierta, solamente se relacionaron los 150 predios de los beneficiarios del proyecto. De igual forma, se observó que en el formato que reposaba en el aplicativo Banco de Proyectos F-EFP-005 *"Verificación Jurídica del Predio"* tampoco se relacionó este predio para su verificación jurídica.

Teniendo en cuenta que, el numeral 5 del procedimiento PR-EFP-001 indica: *"1.4 Requisitos Jurídicos. (...). Para el caso de proyectos integrales a implementarse en predios de resguardos indígenas, cabildos o consejos comunitarios de comunidades negras, en lo que corresponde al diligenciamiento del acápite de georreferenciación del Marco Lógico, bastará una certificación suscrita por el representante legal de la comunidad, en donde se señale por lo menos un punto de georreferenciación de la comunidad étnica, el listado de los nombres y documento de identidad o certificado de usufructo y ubicación de los predios (Departamento y Municipio) en donde se implementará el proyecto integral"*, se solicitó la información correspondiente a la Unidad Técnica Territorial, la cual, mediante correo electrónico del 15 de julio de 2020 envió documentos relacionados a la Verificación Jurídica del Predio de la construcción de la cubierta (formato F-EFP-005), en el cual se realizó la validación del predio de la construcción, con fecha de revisión del 14 de julio de 2020, posterior a la fecha de la Resolución de cofinanciación (28 de noviembre de 2019), por lo que se concluyó que, durante el proceso de estructuración no se llevó a cabo la verificación jurídica oportuna del predio en mención.

Cabe mencionar que, en la documentación suministrada por la UTT mediante correo electrónico del 15 de julio de 2020, se observó una solicitud del 18 de mayo de 2020

para el cambio de lote, presentada por el Resguardo Indígena de Panan a la Agencia de Desarrollo Rural, en la cual se expresa que el lote denominado “Vergelito”, en la Vereda La Poma, que se tenía contemplado para la construcción se había destinado para la construcción de la casa cultural de la vereda, y que por tal razón, se vieron en la necesidad de cambiar la ubicación. Esto denota que durante el proceso de estructuración no se previó un análisis oportuno y adecuado del predio.

d. Requisitos Ambientales

En la revisión del tema ambiental, se inspeccionó el numeral 3.3 *"Componente Ambiental"* del Marco Lógico, donde se presentó una matriz de calificación y priorización de impactos ambientales, en la cual se mencionó que la actividad de mantenimiento y lavado de maquinaria generaba como impacto la contaminación de fuentes hídricas y suelo, por lo que, se propuso como plan de mitigación la construcción de tanques de sedimentación; no obstante, no se evidenció que dentro de las obras relacionadas con el proyecto se contemplara la construcción de estas estructuras. Por lo anterior, la Oficina de Control Interno considera que el riesgo o impacto de contaminación de fuentes hídricas y suelos pudo haberse materializado.

También se observó que, en el concepto final del formato F-EFP-004 *"Requisitos Ambientales"*, se indicó que no se requería un permiso de vertimiento de aguas; no obstante, el Decreto 1594 de 1984 menciona en su artículo 95 *"Se prohíbe el vertimiento de residuos líquidos sin tratar, provenientes del lavado de vehículos aéreos y terrestres, así como el de aplicadores manuales y aéreos, recipientes, empaques y envases que contengan o hayan contenido agroquímicos u otras sustancias tóxicas"*. Teniendo en cuenta que el proyecto dispone de un área de lavado y limpieza de la maquinaria agroindustrial (tractores, remolques, fumigadoras estacionarias, etc.), es importante que se analice y prevea la solicitud de un permiso de vertimiento de aguas, en concordancia con lo que señala el Decreto 1076 de 2015 en su 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. (...)", y su 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."** (negritas fuera de texto).*

Por otra parte, durante la revisión del formato F-EFP-004 "Requisitos Ambientales" se verificó que el contraste de la información de los predios con el sistema de información Geográfico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC que contiene las capas oficiales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP se realizó basándose en la caracterización de los predios relacionados en el formato F-EFP-003, y, como se mencionó anteriormente, el lote para la construcción de la cubierta no se incluyó en este formato, lo que indicaba que tampoco se contempló para la verificación de los requisitos ambientales.

e. Requisitos Habilitantes de los Beneficiarios

En el documento de Perfil del Proyecto se observaron relacionados dos beneficiarios categorizados como "Campesino Víctima" y "Víctima", y en la base de datos de beneficiarios registrada en el aplicativo Banco de Proyectos figuraban como "Víctimas"; no obstante, en el formato F-EFP-002 "Caracterización de la Población" todos los beneficiarios se relacionaron como tipo de población "Indígena" y ninguno como "Víctima". Sumado a esto, en los documentos de estructuración observados en el aplicativo Banco de Proyectos no se logró evidenciar la certificación del Registro Único de Víctimas que dé cuenta de dicha condición de los beneficiarios. Lo anterior denota incumplimiento de la Circular 105 del 25 de junio de 2018 que indica dentro de los documentos requeridos de los PIDAR estructurados en las Unidades Técnicas Territoriales el soporte de la "Consulta de Víctimas UARIV" (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas).

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiencias en la recopilación de los requerimientos para cada uno de los ámbitos (ambiental, técnico, jurídico) a abordar, originando errores en el proceso de estructuración. ▪ Dificultades en el cargue y verificación de la información en el aplicativo Banco de Proyectos, así como la recopilación de la información en expediente físico y su inspección. ▪ Omisión de la normativa y los procedimientos aplicables a la Estructuración de Proyectos ▪ Falta de comunicación entre los responsables de estructurar el proyecto y la forma asociativa. ▪ Inoportunidad en la recopilación y/o análisis de la documentación exigida como parte de los requisitos habilitantes para la estructuración del PIDAR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ Deficiencia en la estructuración de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eventuales atrasos 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. ▪ Eventuales acciones legales o pecuniarias contra la ADR o los beneficiarios del proyecto, en materia ambiental. ▪ Eventuales afectaciones al medio ambiente (fuentes hídricas y/o deterioro al suelo). ▪ Eventuales cambios estructurales del proyecto por inobservancia e inoportuno o análisis de los requisitos habilitantes de beneficiarios, predios, condiciones técnicas o ambientales del PIDAR. ▪ Detrimento Patrimonial por Inversión de recursos públicos en obras de infraestructura que no cumpla su promesa de valor en el proyecto.

Recomendación(es): Aunque se observó el uso del formato F-EFP-007 "*Cumplimiento de Requisitos Previos para acceso a la cofinanciación y Control Fase de Alistamiento*", en el cual se considera una lista de chequeo sobre los aspectos técnicos, ambientales, financieros, jurídicos, así como de los requisitos habilitantes de los beneficiarios y los gastos no elegibles, es necesario que los estructuradores lo diligencien completamente, es decir, que no se limiten solo a indicar si se cumple o no con los requisitos, sino que en el campo de "*Observaciones*" dejen referencias cruzadas a la documentación que sustenta cada criterio, y/o las particularidades que deban considerarse durante el ejercicio de estructuración. De esta manera, la ADR no sólo podrá cerciorarse de la integridad de los requisitos, sino también de la existencia de la documentación asociada y su almacenamiento en las herramientas de Banco de Proyectos y/o Gestión de Proyectos. Para evitar que se den sobre-pasos de la declaración de la información en esta instancia, se recomienda que las listas de chequeo se diseñen con campos que soliciten pre-

requisitos (de validación), de tal manera que no pueda omitirse el detalle de ningún criterio para poder proseguir con la labor.

De otra parte, se recomienda que para cada ámbito evaluado (técnico, ambiental, financiero, jurídico) se consideren preguntas que obliguen a los estructuradores a revisar si la información recopilada está completa, o si se requiere de complementarla. Así las cosas, para el PIDAR evaluado, en materia ambiental, deberían plantearse preguntas mínimas alineadas con los criterios procedimentales, tales como: ¿requiere de licencia ambiental?, ¿requiere de permiso de concesión de aguas, vertimientos, etc.?, ¿requiere formular planes de mitigación o contingencia?, ¿se elaboraron?, entre otras que se consideren pertinentes. Este ejercicio corresponde a un escenario de auto-control de los estructuradores, por lo que no se considera la modificación de los formatos establecidos, sino de filtros de revisión para su adecuado diligenciamiento.

Finalmente, se debe fortalecer la comunicación con las formas asociativas a través de diferentes canales (reuniones técnicas preliminares, indagaciones, etc.) con el objetivo de que la información a requerir para la estructuración de los proyectos se obtenga de manera oportuna, evitando retrasos, re-procesos y posibles incumplimientos por la verificación de los requisitos del proyecto. Para el efecto, se sugiere llevar un control de las novedades que surjan con ocasión de la evaluación y calificación, para la posterior inspección de su subsanación, para que sirva de insumo en la procedencia o improcedencia de la evaluación final. Con esto se garantiza que no existan "cabos sueltos" como predios por validar, beneficiarios por habilitar, permisos por tramitar, entre otros.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación:

a. Requisitos Técnicos. *Como se puede evidenciar en el mismo requerimiento del auditor, si se presentaron los usos de suelo para la ejecución del proyecto. En el certificado generado por la Alcaldía de Cumbal, se menciona que los **lotes de terrenos** ubicados en el resguardo de Panan son aptos para realizar actividades de producción*

agropecuaria y, dentro de las actividades de producción agropecuaria, está la de mecanización agrícola. En ningún momento se expresa que hay un uso prohibido para la utilización de maquinaria agrícola. Hecho que es igual en el certificado de uso de suelo, generado por la gobernación del resguardo. Así mismo, el uso de suelo se ratifica con el hecho de que los beneficiarios obtuvieron la licencia de construcción del garaje para el guardado de la maquinaria, financiada en el marco del proyecto. (...).

Por otra parte, es probable que el documento de perfil de proyecto presentado corresponda a una versión anterior, esto debido a que estos proyectos del CONPES Nariño se vienen formulando desde el año 2016; sin embargo, como se acordó en la ADR, para estos proyectos en específico, se aceptarían los formatos en los cuales se venían trabajando, para evitar reprocesos en cuanto a la actualización de formatos del procedimiento de estructuración de PIDAR. Esto se formalizó mediante la Circular 099 del 23 de agosto de 2019 [Comunicación de aceptación de formatos con vigencia anterior según fecha de inscripción de la iniciativa o propuesta de proyecto]. (...).

- b. Requisitos Financieros.** *Es importante resaltar que, en la mayoría de los proyectos el sustento técnico, cálculo de jornales y costo de los mismos, se refleja en el marco lógico y en el MTF. La carta de contrapartida refleja el compromiso que adquieren los beneficiarios para aportarla, toda vez que, el sustento técnico y cálculo de jornales lo realiza el estructurador del proyecto, dada su experticia en la línea productiva a cofinanciar y los referentes de la zona donde se va a implementar. Entonces, el cumplimiento de este punto del procedimiento se da en el conjunto de documentos.*
- c. Requisitos Jurídicos.** *En el proceso de estructuración si se realizó el análisis jurídico pertinente del predio en mención. De hecho, este es un predio del resguardo de Panan, y fueron ellos mismos, en cabeza de su gobernador del momento, quienes presentaron todos los datos y las certificaciones para que allí se realizara la obra. Presentaron los estudios y diseños requeridos para la respectiva estructuración y evaluación de la construcción del garaje en ese predio. El cambio que están solicitando es un evento fortuito que se sale del contexto de la estructuración, ya que es una decisión tomada por las nuevas administraciones.*

d. Requisitos Ambientales. *La obra de mitigación para evitar verter sedimentos en fuentes hídricas de este proyecto fue calificada como baja, es por ello que, como medida de mitigación se consideró construir en la zona de lavado unas rejillas con depresión para que en ella se depositara el agua de lavado, y por gravedad se deposite en el suelo y las partículas sólidas que esta contenga, como una medida para atenuar las cargas de sólidos suspendidos que pudiera estar en el agua de lavado, tal como ocurre en los lavaderos comerciales de carros. Es posible que el término a usar no hubiese sido: "Construir tanques de sedimentación", sino una "poceta de sedimentación".*

En las obras de la construcción del garaje, en la zona de lavado, estaría contemplado su construcción con rejillas. No se observó como una obra industrial, debido a las posibles cantidades de sedimentación que se contempló. (...).

Así mismo, el análisis del profesional ambiental de la UTT 10, bajo el análisis de la normativa y de la actividad que allí se adelantaría, conceptúo que no se requería el permiso de vertimiento para este caso, de acuerdo con que no se hará un vertimiento directo en las fuentes hídricas ni al suelo, y además el volumen y la frecuencia de lavados, tampoco sería significativa.

Se realizó el análisis ambiental del predio donde se construiría el garaje. Hecho que fue corroborado en el proceso de la subsanación para calificación del proyecto. (...).

e. Requisitos Habilitantes de los Beneficiarios, ACEPTADO."

Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada: Dificultades en el cargue y verificación de la información en el aplicativo Banco de Proyectos, así como la recopilación de la información en expediente físico y su inspección.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Delegar a un colaborador para revisión, verificación y validación de la información que reposa en los diferentes aplicativos.	3 meses de trabajo, documentadas mediante actas	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-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

Una vez analizados los argumentos expuestos por la unidad auditada, esta Oficina de Control Interno considera que en los siguientes frentes de trabajo, la UTT N° 10 no desvirtuó los términos expuestos, como sigue:

Requisitos técnicos

Si bien las dos certificaciones emitidas por el Resguardo Indígena de Panan y la Secretaria de Planeación del municipio de Cumbal permiten el uso de suelo para los lotes del proyecto, reiteramos que estas hacen referencia a las actividades de producción (Agrícola, pecuaria, forestal, acuícola etc.), actividades que no tienen que ver con los permisos de uso del suelo para la construcción de la cubierta para la ubicación del banco de maquinaria, por tal razón, la certificación emitida por la Secretaria de Planeación del municipio de Cumbal menciona el permiso de uso del suelo para los lotes del proyecto en que se van a realizar las actividades mencionadas, pero no especificó que se diera un permiso de construcción en el lote donde se va a llevar a cabo. El documento emitido por la Entidad precitada no se considera una licencia de construcción, toda vez que, como lo indica la *“Guía metodológica 2 Licenciamiento Urbanístico, Reconocimiento de edificaciones y Legalización de asentamientos Humanos”* emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la licencia de construcción debe contener:

1. *“Número consecutivo de radicación y fecha de expedición.*
2. *Tipo de licencia y modalidad que se autoriza*
3. *Tiempo de vigencia o duración de la licencia.*
4. *Nombre e identificación del titular y del urbanizador o constructor responsable.*

5. *Descripción y características del predio o predios objeto de la licencia a saber:*
 - a) *folio de matrícula inmobiliaria del predio, o del de mayor extensión del que éste forme parte.*
 - b) *dirección o ubicación del predio con un plano de localización).*
6. *Descripción y características básicas del proyecto como el uso o usos de la edificación, área del lote, área construida, número de pisos, número de unidades privadas aprobadas según uso, estacionamientos, índices de ocupación y de construcción*
7. *Copia de los planos impresos aprobados por la autoridad competente.”*

Además, este documento no se pudo evidenciar en la información suministrada ni cargada en el aplicativo Banco de proyectos. Tampoco resulta aceptable que la UTT indique que "(...) es probable, que el documento de perfil de proyecto presentado corresponda a una versión anterior", dado que con ello da a entender que no se está realizando una verificación de la documentación del proyecto, y genera suspicacias frente a la validez de lo que actualmente se tiene.

Con respecto al formato F-EFP-008 de Perfil del Proyecto, hay que tener en cuenta que a la fecha de registro de la iniciativa (7 de noviembre de 2018), se encontraba vigente el formato de perfil de proyecto de la versión 3 del procedimiento PR-EFP-001.

Requisitos Financieros

Es cierto que en la certificación de la contrapartida queda registrado el compromiso que adquieren los beneficiarios, y esta Oficina de Control Interno no puso en duda con la observación la experticia del estructurador en la línea productiva a cofinanciar y los referentes de la zona donde se va a implementar el proyecto; no obstante, no fue desvirtuado el hecho de que la información detallada del cálculo de los jornales no se haya presentado en el Marco Lógico ni en el MTF, tal como lo demanda el procedimiento.

Requisitos Jurídicos

Se entiende que el cambio de lote se realizó por razones que se presentaron posterior a la Estructuración del Proyecto; sin embargo, si hubiera existido una certificación explícita por parte del Cabildo en la cual se expresara que el terreno en mención se destinaría para la construcción de la cubierta, se podría haber garantizado que este se utilizará para tal fin y no para un proyecto diferente, por lo que, presuntamente la evaluación de las condiciones fue insuficiente. Por otra parte, se menciona que sí se realizó el análisis jurídico del predio en mención; no obstante, como se menciona en el hallazgo, esto no se pudo evidenciar en los formatos F-EFP-003 "*Caracterización territorial, del predio, de la organización y el proyecto*" y F-EFP-005 "*Verificación Jurídica del Predio*", ni en ninguno de los documentos presentados durante la estructuración, por lo cual, la justificación no desvirtúa el hallazgo.

Requisitos Ambientales

Teniendo en cuenta los argumentos presentados, la medida de mitigación de construir rejillas y no tanques (o pocetas, como parece haber sido el término adecuado según la argumentación de la UTT), debió haber quedado consignada en el Marco Lógico en el momento de la estructuración del proyecto, por lo cual, se observa entonces que la identificación de las acciones propuestas para la mitigación del riesgo no fue expresada ni declarada de forma correcta. Por esta razón, no se desvirtuó el hecho de que inicialmente se halla contemplado la construcción de los tanques de sedimentación, pero en la ejecución, lo que se va a realizar es algo diferente.

Teniendo en cuenta que el Profesional Ambiental de la UTT conceptuó que no se requería el permiso de vertimiento para este caso, esta Oficina de Control Interno considera que independientemente de la significancia del vertimiento, se debía tramitar el permiso correspondiente ante la autoridad ambiental competente, dado que, como se mencionó en el hallazgo, el Decreto 1594 de 1984 menciona en su artículo 95 "*Se prohíbe el vertimiento de residuos líquidos **sin tratar**, provenientes del lavado de vehículos aéreos y terrestres, así como el de aplicadores manuales y aéreos, recipientes, empaques y envases que contengan o hayan contenido agroquímicos u otras sustancias tóxicas*" (negrita fuera de texto), y este no discrimina para qué volumen y frecuencia de lavado se debe aplicar la

normativa. En suma, debió efectuarse las consultas del caso para que la autoridad competente emitiera el concepto sobre si se requería o no del permiso.

Con respecto al análisis ambiental del predio donde se construiría la cubierta, se reitera que el formato F-EFP-004 “*Requisitos Ambientales*” se realizó basándose en el formato F-EFP-003 “*Caracterización del Predio*”, y en este último, no se relacionó el predio de nombre Vergelito de la vereda La Poma, por ende, en el análisis de los requisitos ambientales, este predio no se tuvo en cuenta para el estudio. Se observó que la certificación que se presenta en la justificación solo menciona que el cabildo posee un terreno destinado para el proyecto y se mencionan sus coordenadas geográficas; sin embargo, éste no se considera como un estudio de los requisitos ambientales del proyecto.

Observaciones sobre el plan de mejoramiento

Se observó que se contemplaron acciones de mejoramiento para las debilidades en el cargue de la información al aplicativo Banco de Proyectos, pero no se identificaron propuestas para aquellas asociadas a la revisión de los requisitos de estructuración del proyecto que logren abarcar las debilidades informadas; además, es necesario definir concretamente quién será el responsable de ejecutar las acciones propuestas.

HALLAZGO N° 10. Falta de implementación de controles para la inscripción en el Banco de Proyectos de las Iniciativas radicadas en la Unidad Técnica Territorial

Descripción: Dentro del marco de actividades que se deben ejecutar como parte del proceso de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, figura la de la inscripción de iniciativas radicadas en las Unidades Técnicas Territoriales en la herramienta Banco de Proyectos. Para el efecto, el procedimiento correspondiente (PR-EFP-001) versiones 4 y 5, en su numeral 6 - Desarrollo, expresan: “7. *Registrar la iniciativa de proyecto: Se llevará a cabo el registro de la iniciativa en el sistema Banco de Proyectos. El sistema asignará la numeración de forma automática a la iniciativa el cual servirá para la identificación respectiva del mismo. Con el fin de tener el Banco de Proyectos actualizado, las iniciativas recibidas por las Unidades Técnicas*

Territoriales deberán ser registradas en el Banco de Proyectos de igual forma. *Nota. De no ser registrada la iniciativa o el proyecto en el Banco de Proyectos, este no se considerará dentro del flujo respectivo para su evaluación y calificación*". (negritas fuera de texto)

De otra parte, la Circular 110 del 6 de Julio del 2018 menciona: "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** en el módulo de proyectos en inscripción de iniciativas". (negritas fuera de texto)

Considerando lo anterior, se indagó con la UTT sobre la existencia de una base de datos de registro o radicación de iniciativas de proyectos para Estructuración en la UTT de la vigencia 2019 y hasta el 30 de junio de 2020, o controles alternativos para garantizar que todas las iniciativas recibidas en la UTT son registradas en el aplicativo Banco de Proyectos, a lo que fue contestado el 12 de julio de 2020: "Para Nariño fueron registradas un total de 72 iniciativas desde el 8 de enero de 2019 (proyecto con ID 808) hasta el 20 de noviembre de 2019 con el registro de la iniciativa 2210, y para Putumayo, un total de 32 iniciativas registradas desde el 10 de enero de 2019 con la iniciativa 814 hasta el 23 de octubre de 2019 con el registro de la iniciativa 2177. Todas las iniciativas radicadas en Orfeo son ingresadas al Banco de Proyectos, lo cual puede ser verificado dentro de los expedientes del aplicativo (Gestión Documental). Para la vigencia 2020 no se cuenta con registro de iniciativas."

En la exposición previa de la UTT fueron suministradas las bases de datos aludidas (Iniciativas de los Departamentos de Nariño y Putumayo); no obstante, se pudo establecer que el origen de dicha información correspondía al reporte generado desde el aplicativo Banco de Proyectos, y no a partir de una bitácora o control externo de radicaciones; por tanto, no fue posible corroborar que todas las iniciativas que llegaron a la UTT (registradas en el aplicativo ORFEO y/o las radicadas directamente en el despacho de la UTT 10), fueran inscritas en la herramienta Banco de proyectos.

Aunado a lo anterior, se pudo evidenciar que no se están aplicando los controles establecidos en la Circular 110 de 2018, para garantizar que el 100% de las iniciativas allegadas a la Unidad Técnica Territorial N° 10 se estén registrando en el Banco de Proyectos.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se lleva un registro o base de datos de todas las iniciativas que llegan a la UTT (radicadas) para inscripción en el Banco de Proyectos. ▪ Presunción de que todas las iniciativas registradas en el aplicativo Banco de Proyectos son la totalidad de las solicitudes recibidas en la UTT 10. ▪ Dificultad en la identificación y clasificación y registro en el aplicativo ORFEO de solicitudes para inscripción de iniciativas. 	<p>Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restricciones a los proponentes para acceder a los servicios de cofinanciación de los Proyectos por Parte de la Agencia de Desarrollo Rural. ▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR. ▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte de los proponentes de Iniciativas de Proyectos por falta de trámite de los mismos o errores en dicha diligencia. ▪ Posibilidad que las Iniciativas de Proyectos no sean tenidas en cuenta para la respectiva evaluación y Calificación.

Recomendación(es): Con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos para la Inscripción de iniciativas de PIDAR en el Banco de Proyectos, se sugiere analizar la aplicabilidad de las siguientes recomendaciones:

Al momento que un proponente radique en la UTT una iniciativa: se insta a emplear una bitácora (en Excel u otro medio) destinada a llevar un control externo de los registros de las mismas, contentivas de: el objeto de la iniciativa, la fecha de recepción, número del radicado ORFEO de entrada, nombre del proponente y número de la iniciativa asignado en el Banco de Proyectos (para este último caso, la persona autorizada para el cargue en la herramienta debe cerciorarse de que la iniciativa llegó a estado “Definitivo” y evitar los estados “Borrador”, pues de otra manera, se materializarán errores asociados al consecutivo) y número de radicado ORFEO de respuesta al proponente (salida). En paralelo, dentro del aplicativo ORFEO, cuando se registre la iniciativa, se sugiere que se asigne una etiqueta o identificador para este tipo de radicaciones, de tal manera que se

pueda realizar un filtro de la data de dicho software que permita ubicar con precisión, de toda la documentación, la que corresponde a iniciativas. A la final, la generación de un reporte con este filtro debe corresponder con el de la bitácora externa.

Al mismo tiempo, se recomienda complementar la bitácora de radicación Excel con los números de registro de la iniciativa en el Banco de Proyectos (consecutivo), con lo cual, se garantiza que se efectuó la creación correspondiente en la herramienta. Así las cosas, el control se ejecutará con doble propósito para permitir controlar la integridad y existencia de las iniciativas.

Respuesta del Auditado: Aceptado

Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada: No se lleva un registro o base de datos de todas las iniciativas que llegan a la UTT (radicadas) para inscripción en el Banco de Proyectos.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Emplear una bitácora (en Excel u otro medio) destinada a llevar un control externo de los registros de estas, contentivas de: el objeto de la iniciativa, la fecha de recepción, número del radicado ORFEO de entrada, nombre del proponente y número de la iniciativa asignado en el Banco de Proyectos	Bitácora con todas las iniciativas radicadas en la UTT.	Correctiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-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

La Oficina de Control Interno no tiene observaciones frente al plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que la acción propuesta guarda correspondencia con la causa determinada para este hallazgo.

HALLAZGO N° 11. Debilidades en la asignación de fechas de cumplimiento y realización de seguimiento a las metas de corto plazo de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - PIDARET

Descripción: En los artículos 4° y 22° del **Decreto 2364 de 2015** “*Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)*” se estableció:

- Artículo 4°. “*Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, las siguientes: (...). 2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial en las entidades territoriales e instancias de integración territorial, (...).*”
- Artículo 22°. “*Unidades Técnicas Territoriales. Son funciones de las Unidades Técnicas Territoriales, las siguientes: (...). 2. Ejecutar las actividades de formulación de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y de promoción de la participación y la asociatividad, bajo los lineamientos del Presidente de la Agencia y del Vicepresidente de Integración Productiva. (...). 5. Asesorar y acompañar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, en la elaboración de los planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial. (...).*”

Teniendo en cuenta lo anterior, se revisó el “Plan Integral Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque y Territorial” del departamento de Nariño (en adelante, PALN) formulado en agosto de 2018, observando que, en el numeral 3 “*Planeación estratégica*” se establecieron 31 metas de corto plazo encaminadas a fortalecer los ejes de: Competitividad, Inclusión Productiva, Ordenamiento Social y Fortalecimiento Institucional, metas que fueron evaluadas por la Oficina de Control Interno, teniendo en cuenta que, su implementación se realizaría entre el primer y quinto año del PLAN.

La verificación del cumplimiento o implementación de las 31 metas se realizó con los registros observados en la “*Matriz acciones estratégicas PIDARET Nariño 26042020*” (documento en Excel extraído del aplicativo ISOLUCION), en la cual se identificaron las siguientes situaciones:

- **Metas de corto plazo sin definición de fecha(s) para su implementación.** En la matriz no se contemplaron fechas o tiempo límite en las que se realizaría la implementación de las 31 metas, lo que imposibilitó determinar al 31 de julio de 2020 cuántas de ellas deberían estar cumplidas o cuál debía ser su nivel de avance.
- **Metas sin información acerca de su avance.** De las 31 metas, se observó que 17 (55%) no contaban con información que permita determinar su grado de avance (tres (3) del eje de Competitividad, tres (3) de Inclusión Productiva, tres (3) de Ordenamiento Social y ocho (8) de Fortalecimiento Institucional). Al respecto, el 6 de agosto de 2020 se indagó a los responsables en la UTT sobre el asunto, de lo cual no se obtuvo respuesta.
- **Monitoreo, seguimiento y evaluación del PLAN.** De las 14 metas en las que se observó registros de avances en su cumplimiento, se solicitó evidencia de su monitoreo, seguimiento y evaluación para validar los niveles de avance reportados; no obstante, no se obtuvo respuesta ni dicha documentación por parte de la UTT.

Las situaciones anteriores contravienen lo establecido en:

- Documento *“Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - Lineamientos de política, conceptos y metodología para su formulación”*, el cual establece en el aparte: *“Fase IV. Planeación estratégica: Documento del PLAN”*, lo siguiente: **“Metas e indicadores de resultados del PLAN. Para el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados del PLAN, es necesario contar con la definición clara de sus fines, propósitos, productos, metas e indicadores de gestión y resultados (...). Las metas e indicadores definidos deben ser específicos, precisos y orientados a medir un resultado concreto, medibles, alcanzables, relevantes y con un plazo de tiempo límite para ser cumplidos”**. (negrilla fuera de texto).
- *“Procedimiento para estructuración de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial”* (PR-PID-001) versión 2, numeral 6, actividad 8 *“Monitoreo,*

seguimiento y evaluación del Plan”, que indica: “PLAN consiste en el diseño e implementación de una estructura de monitoreo, seguimiento y evaluación, que establezca sistemas y procesos necesarios para asegurar que se logren resultados propuestos, identificando oportunamente y solucionando los obstáculos que se presenten durante su ejecución”.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidades en criterios y lineamientos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la implementación de Planes Integrales Departamentales. ▪ Falta de coordinación y seguimiento desde el nivel central a las actividades de implementación al PLAN, ejecutadas por la Unidad Técnica Territorial. ▪ Insuficiencia y/o rotación del personal en la UTT para la asignación de funciones de seguimiento y monitoreo del PLAN. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incumplimiento o falta de monitoreo / seguimiento de las metas de corto plazo (primeros cinco años) estipuladas en el PIDARET definitivo del Departamento. ▪ Incumplimiento de las metas establecidas para la formulación de los PIDARET a nivel nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imposibilidad para avanzar en las gestiones frente a la implementación de los Planes Integrales Departamentales, afectando el horizonte temporal estimado del PLAN. ▪ Pérdida de credibilidad de la ADR frente a los actores territoriales, lo cual dificulta la adopción de las políticas de desarrollo rural construidas por la Entidad, y por tanto afectando a la población rural beneficiaria. ▪ Materialización de eventuales riesgos por falta de detección oportuna de dificultades para la implementación de acciones y verificación de avances en metas e indicadores.

Recomendación(es): Es importante que el Director y equipo de la UTT adopten las siguientes recomendaciones:

- Establecer responsables de supervisión: Si bien es cierto que a la fecha de este informe la UTT no cuenta con el equipo necesario para el desarrollo de las actividades relacionadas con el seguimiento al PLAN, es oportuno que se definan responsables mediante la articulación de esfuerzos con el nivel central, definiendo tiempos de seguimiento, documentos derivados de las tareas asignadas, alertas y cambios que requiera el PLAN.
- Monitoreo de avances del PLAN: Se insta a que los encargados de realizar el monitoreo de las metas e indicadores definidos comparen los resultados expuestos en cada

seguimiento y en caso de identificar desviaciones, realizar las gestiones de subsanación pertinentes, debidamente documentadas y que sean trazables.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación:

- a. ***“Debilidades en criterios y lineamientos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la implementación de Planes Integrales Departamentales. No se acepta.***

La ADR central y la UTT han participado de manera activa en las mesas técnicas de seguimiento e inclusión del PIDARET en la formulación del Plan de Desarrollo de Departamento de Nariño, tal como puede evidenciarse en el Plan de Desarrollo del actual gobernador (...), en el Eje: Mi Nariño Competitivo. Programa: Desarrollo Agropecuario y Rural. Objetivo: Elevar los niveles de productividad, competitividad y rentabilidad de la producción agropecuaria en el departamento de Nariño. La Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP y la UTT 10 participaron en los espacios de articulación. (...).

Adicionalmente, y como el mismo auditor lo señala, se debe tener en cuenta que estas metas de corto plazo tienen una proyección de tiempo para su ejecución de 1-5 años, por tanto, los avances que se presentan son los realizados por parte del gobierno anterior (2016-2019), en el tramo del primer año - 2019. En este sentido, las metas planteadas para este nuevo período de gobierno departamental fueron priorizadas en el Plan de Desarrollo Departamental, buscando articulación con las metas definidas en el PIDARET. Por tanto, es importante tener en cuenta que, la priorización establecida por el Gobierno Departamental está sujeta a los tiempos y recursos, ya que, a pesar de estar planteadas las metas, indicadores y productos, se pueden presentar cambios o ajustes teniendo en cuenta que los procesos de planeación no son estáticos y pueden sufrir cambios, debido a la dinámica del territorio, tal como en la actualidad se están dando producto de la pandemia.

Como conclusión, si bien la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP y la UTT 10 tienen la responsabilidad de adelantar un seguimiento en el avance de las metas planteadas en el PIDARET, este depende de las prioridades que los gobiernos territoriales establezcan dentro de sus programas de gobierno y Planes de Desarrollo Departamental, que si bien la Agencia busca orientar para garantizar acciones frente al PIDARET, en algunos casos estos podrán redefinir el alcance de algunas de las metas.

Por otro lado, conforme a lo señalado en la Metodología para la estructuración de los PIDARET "(...). Orientaciones, lineamientos y herramientas." La responsabilidad de adelantar el seguimiento corresponde a los Gobiernos Territoriales como se indica a continuación: "...es recomendable que las Secretarías de Agricultura y Planeación, o a las instancias que cumplan sus funciones, asuman la responsabilidad de gerencia del Plan Integral Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, con el objetivo de establecer canales de coordinación permanentes con las Unidades Técnicas Territoriales de la Agencia de Desarrollo Rural y las Instancias de Participación Territoriales, a fin de realizar el seguimiento participativo a la ejecución y resultados del PLAN." (...).

Sin embargo, la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP y la UTT 10, dentro del proceso de apropiación de este seguimiento por parte de las Gobernaciones, ha venido adelantando el acompañamiento respectivo; por tanto, y conforme a los anteriores argumentos NO se acepta el hallazgo.

- b. Falta de coordinación y seguimiento desde el nivel central a las actividades de implementación al PLAN, ejecutadas por la Unidad Técnica Territorial. No se acepta.**

La Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP y la UTT 10 han participado en los espacios de articulación interinstitucional, se cuenta con el documento soporte de esta articulación y como fruto de este trabajo se logró la inclusión de los ejes del PIDARET en el Plan de Desarrollo Departamental: "Mi Nariño, en Defensa de lo Nuestro", 2020-

2023 del actual mandatario (...). Igualmente, se han adelantado gestiones para fortalecer los procesos de PIDAR y Adecuación de Tierras. (...).

La Vicepresidencia de Integración Productiva en su rol de coordinador para la Estructuración e Implementación de los PIDARET, construyó y remitió las directrices a seguir por parte de las Unidades Técnicas Territoriales para adelantar el respectivo acompañamiento a las entidades territoriales en la etapa de construcción de los Planes Departamentales de Desarrollo. Así mismo, la Vicepresidencia acompañó de manera directa a las UTT en el desarrollo de dichas reuniones.

Teniendo en cuenta lo anterior, y el principio de planeación que todo gobierno entrante debe adelantar, la ADR inició procesos para la incorporación o articulación del PIDARET Nariño dentro del proceso de estructuración del Plan de Desarrollo Departamental, ya que, si bien existe la Ordenanza 034 del 2018, la Agencia NO puede definir u obligar a establecer las metas que el gobierno territorial trabajará, pero si puede orientar y resaltar la importancia de lo establecido en el PIDARET. Tanto así que, (...), se identifican gran parte de los indicadores mencionados dentro del PIDARET, los cuales fueron priorizados por parte del gobierno entrante en su propuesta de Plan de Desarrollo Departamental.

Fundamentados en los anteriores argumentos (...), se define por parte del equipo técnico la NO aceptación de dicho hallazgo, toda vez que la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP y la UTT 10, adelantaron las acciones respectivas conforme a la situación y etapa en la que se encontraba el Gobierno Departamental.

c. Insuficiencia y/o rotación del personal en la UTT para la asignación de funciones de seguimiento y monitoreo del PLAN. No se acepta

Los profesionales que acompañaron la estructuración del PIDARET Nariño, desde la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP como de la UTT 10, continúan brindando el acompañamiento y seguimiento respectivo a la implementación de éste. Igualmente, está conformada la Unidad de Implementación entre la Gobernación de

Nariño y la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, instancia que busca garantizar el acompañamiento en las diferentes gestiones o acciones que se adopten para alcanzar las metas propuestas dentro de este. (...).

Adicionalmente, frente al tema de insuficiencia y/o rotación de personal, esta es una variable externa al proceso auditado, toda vez que, hace referencia de la institucionalidad en general. Es importante aclarar que, esta situación no ha afectado el proceso por las razones expuestas con anterioridad; por lo tanto, NO se considera un motivo de hallazgo, ya que igualmente se cuenta con profesionales que han venido acompañando el proceso, razón por la cual NO se acepta el mismo.”

Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada: Falta de retroalimentación respecto al proceso de seguimiento.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Reunión con delegados de la VIP y FAO que acompañan la implementación del PIDARET	1 reunión trimestral	Preventiva	Equipo Humano UTT 10 y de VIP	1-sep-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: No Aceptado

Una vez analizados los argumentos de la UTT, esta Oficina de Control Interno no los considera aceptables, en virtud de los siguientes motivos:

- a. Las justificaciones de la UTT apuntaron a desvirtuar unas causas probables determinadas por la Oficina de Control Interno que pudieron ser las generadoras de los hallazgos identificados. Desde luego, no se pretendía que estas causas fueran exhaustivas o exactas, en virtud de que se derivan de un análisis razonable de las circunstancias, indagaciones y evidencias entregadas por parte de la UTT N° 10 durante la auditoria. Así las cosas, no se desvirtuaron las situaciones observadas

respecto a la falta de asignación de fechas, de evidencia de seguimiento y la dificultad para establecer los grados de avance.

- b. Si bien es cierto que, el ejercicio de implementación del PLAN es dinámico y no estático, y que la formulación de metas de corto plazo se consideran para un horizonte entre 1 y 5 años, esto no implica que la UTT, en conjunto con los demás actores involucrados, no apoye u oriente la asignación y monitoreo de su implementación, y efectúe el control de cambios/novedades para reconocer los comportamientos de las variables territoriales, teniendo en cuenta que, la Gerencia del Plan (Unidad Integrada por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Empresarial, Oficina Asesora de Planeación y Apoyo de la UTT de ADR - Gráfico 35 de la página 128 del documento "Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial Departamento de Nariño) tiene como función: *"(...) gestionar la conformación y funcionamiento de las instancias vinculadas al proceso de seguimiento, evaluación y ajuste del Plan integral departamental de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial - Nariño. Iniciando por la definición de su propio reglamento de funcionamiento y la **revisión de los indicadores, metas, línea base y fuentes de verificación para realizar el seguimiento y evaluación de los avances en la implementación del Plan y resultados alcanzados en el desarrollo agropecuario y rural departamental.**"* (página 128 ídem - negrilla fuera de texto).
- c. La UTT no aportó oportunamente (es decir, durante la fase de ejecución de la auditoria) la evidencia que adjuntó con su respuesta a este hallazgo, lo cual incumplió con los términos de la Carta de Representación suscrita por el responsable de la unidad auditada (Director de la UTT), en particular, el numeral 1. que predica: *"(...) entregar de manera oportuna, registros, documentos y demás evidencias que solicite el equipo auditor durante el desarrollo de la auditoria 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 auditoria y/o seguimiento, de manera tal que no se entorpezca el ejercicio auditor"* y el apartado que indica que: *"(...) toda la información adicional que los auditores soliciten para el propósito de la auditoría será suministrada*

*oportunamente y el acceso sin restricciones a los servidores públicos y/o colaboradores responsables del proceso será otorgado". Sin perjuicio de esto, el análisis de la evidencia aportada permitió identificar las siguientes situaciones: 1) El documento "Acta unidad de Implementación PIDARET Nariño.pdf" carece de firmas o anexo de las mismas, por lo que se plantea incertidumbre sobre su validez y oportunidad; 2) Los demás documentos aportados dan cuenta de la participación y articulación de esfuerzos con actores territoriales: no obstante, no contribuyen a justificar o desvirtuar las situaciones observadas, y, 3) El documento Excel "5. MI NARIÑO COMPETITIVO-INDICADORES KTP17042020.xlsx" si bien corresponde a una actualización de las métricas del Plan, continúa presentando las debilidades citadas en este hallazgo, es decir, no dan cuenta de fechas tentativas de cumplimiento para su monitoreo y avances, por lo cual, ratifica nuestra conclusión e incumple los términos precitados en el cuerpo del hallazgo, como sigue: ***"Metas e indicadores de resultados del PLAN. Para el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados del PLAN, es necesario contar con la definición clara de sus fines, propósitos, productos, metas e indicadores de gestión y resultados (...). Las metas e indicadores definidos deben ser específicos, precisos y orientados a medir un resultado concreto, medibles, alcanzables, relevantes y con un plazo de tiempo límite para ser cumplidos. (...) La característica de "medible" en las metas e indicadores propuestos, significa que deben existir medios disponibles para establecer los avances logrados en los resultados u objetivos formulados para el PLAN"*** (negrita y subrayado fuera de texto).*

Ahora bien, respecto a la acción y meta propuesta como Plan de Mejoramiento, esta Oficina de Control Interno recomienda fortalecerlas, dado que no se indica en la acción propuesta a qué apuntan las reuniones con Vicepresidencia de Integración Productiva y FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization), y la meta debe acompañarse de las actas y demás evidencia pertinente que permita validar los avances o temáticas a abordar en las reuniones. Finalmente, frente al tiempo, es necesario analizar si es adecuado, en el entendido que se deben monitorear permanentemente los avances en las metas del PLAN.

HALLAZGO N° 12. Controles con resultados de diseño e implementación deficientes en los procesos desarrollados por la UTT

Descripción: Esta Oficina de Control Interno documentó mediante pruebas de recorrido el diseño e implementación de los controles que la UTT 10 debe considerar en los diferentes frentes de trabajo misionales, atendiendo a los procedimientos adoptados a través del Sistema Integrado de Gestión - SIG y las matrices diseñadas para el efecto. Como producto de esta labor, se identificaron diecisiete (17) controles (asociados a cinco (5) procesos misionales y al procedimiento de Proyectos INCODER) que presentaron deficiencias en estos componentes (diseño e implementación).

El conjunto de las desviaciones identificadas denota incumplimiento de los términos del numeral 13.1 "*Valoración de los controles para la mitigación de los riesgos*" de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) que indica: "*El adecuado diseño de los controles debe tener en cuenta: * Definir el Responsable para realizar la actividad (...). * Determinar la periodicidad de ejecución en forma consistente y oportuna (...). * Indicarse el propósito del control y que conlleva a prevenir las causas o detectar la materialización del riesgo. * Establecer cómo se realiza la actividad de control para evaluar si la fuente u origen de la información que sirve para ejecutar el control es confiable para la mitigación del riesgo. (...) * Evidenciar la ejecución del control de acuerdo con los parámetros establecidos anteriormente*" toda vez que se concluyó sobre desviaciones menores sobre la frecuencia de ejecución, o la falta de ejecución de dichos controles.

Nota: *El detalle de las deficiencias identificadas en los controles se suministró a la UTT en el Reporte de Hallazgo N° 12, el cual contiene de cada control las justificaciones emitidas por la UTT y el racional del caso por parte de esta Oficina de Control Interno. Dicho reporte fue suscrito por la UTT y la Oficina de Control Interno, y se encuentra disponible para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal al Jefe de la Oficina de Control Interno.*

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se realiza seguimiento a los riesgos y los controles mitigantes contenidos en las matrices de riesgo-control por parte de la UTT. ▪ Falta de involucramiento y comunicación del nivel central con la UTT para orientar la ejecución de los controles y tareas procedimentales en los frentes de trabajo. ▪ Inadecuada interpretación de las responsabilidades de la UTT en la gestión de los riesgos de los procesos de la ADR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imprecisiones en la información obtenida para la elaboración de los Planes. ▪ 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. ▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto. ▪ Proyectos en implementación con documentación soporte falsa. ▪ Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución). ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER. ▪ Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión. ▪ Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado. ▪ Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER. ▪ Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. ▪ Otorgar continuidad de habilitación a EPSEAS que no cumplan con los requerimientos internos y de ley. ▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posible materialización de los riesgos que los controles pretenden mitigar. ▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR. ▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte de los proponentes de Iniciativas de Proyectos por falta de trámite en la implementación de los mismos.

Recomendación(es): Para fortalecer el Sistema de Control Interno de los procesos misionales de la Agencia de Desarrollo Rural desde las Unidades Técnicas Territoriales, es necesario que éstas últimas se familiaricen con sus responsabilidades procedimentales y los controles que deben aplicar en sus diferentes frentes de trabajo. Para el efecto, es necesario que se articulen esfuerzos con la Vicepresidencia de Integración Productiva en el nivel central, de tal modo que pueda establecer una ruta de trabajo con miras a:

- Identificar y monitorear los riesgos y controles de las matrices basados en las responsabilidades a su cargo (UTT), definiendo una periodicidad mínima durante el año, y llevando un registro de eventos de riesgo con sus acciones mitigantes,

escalando al nivel central aquellos que no estén cubiertas, para que se proceda a la actualización de tales matrices y al diseño e implementación de los controles correspondientes.

- Efectuar análisis de brechas, de tal manera que se pueda determinar el diseño del control y sus diferencias frente a la manera como se implementa y/u opera, para poder proponer eventuales ajustes a los procedimientos, acordes con las actividades del día a día. Este análisis deberá dejarse documentado.
- Realizando grupos primarios o reuniones internas en la UTT, cuyo propósito sea establecer el resultado del monitoreo de los riesgos.

Finalmente, partiendo de la premisa de que algunos controles pueden estar sujetos a desviaciones, deberán documentarse junto con su plan de tratamiento, evitando que los futuros ejercicios redunden en incumplimientos de leyes, regulaciones o procedimientos, dando lugar a la materialización de los riesgos.

Respuesta del Auditado: Aceptado

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

- No se realiza seguimiento a los riesgos y los controles mitigantes contenidos en las matrices de riesgo-control por parte de la UTT
- Falta de involucramiento y comunicación del nivel central con la UTT para orientar la ejecución de los controles y tareas procedimentales en los frentes de trabajo.
- Inadecuada interpretación de las responsabilidades de la UTT en la gestión de los riesgos de los procesos de la ADR.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Reuniones internas en la UTT, cuyo propósito sea establecer el resultado del monitoreo de los riesgos	3 reuniones, documentadas por medio de actas.	Preventiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2020
Mesas de trabajo entre la UTT y el nivel central de la Agencia, con el fin de identificar el seguimiento y la correcta aplicación de los procedimientos.	1 vez al mes, documentada mediante actas.	Preventiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-2020	31-dic-2020
Mesas de trabajo entre la UTT y el nivel central de la Agencia, con el fin de realizar una correcta interpretación de las actividades que atañen a la UTT.	3 mesas de trabajo, documentadas mediante actas	Preventiva	Equipo Humano UTT 10	1-sep-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 tiene observaciones frente al plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, se sugiere proponer acciones que permitan garantizar la implementación de los controles, pues no basta con conocer qué debe hacer la UTT, sino cómo lo debe hacer.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Incumplimiento en la notificación de actos administrativos y socialización de los PIDAR e inconsistencias en la conformación y gestión de los Comités Técnicos de Gestión	No	Abierto
2	Inconsistencias en la entrega de bienes, insumos y/o servicios en el marco de implementación de los PIDAR.	No	Abierto
3	Deficiencias en la suscripción y seguimiento al cumplimiento del Contrato de Encargo Fiduciario para PIDAR ejecutado bajo modalidad directa	No	Abierto

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
4	Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido.	No	Abierto
5	Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en el PIDAR	No	Abierto
6	Falta de seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR e incumplimiento en el cargue de información	No	Abierto
7	Errores y/u omisiones en la evaluación de solicitudes de habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria.	No	Abierto
8	Deficiencias en la Administración, Operación y Conservación (AOC) y Recuperación de la Inversión de los Distritos de Adecuación de Tierras	No	Abierto
9	Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, jurídicos y/o habilitantes de los PIDAR.	No	Abierto
10	Falta de implementación de controles para la inscripción en el Banco de Proyectos de las Iniciativas radicadas en la Unidad Técnica Territorial	No	Abierto
11	Debilidades en la asignación de fechas de cumplimiento y realización de seguimiento a las metas de corto plazo de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDARET	No	Abierto
12	Controles con resultados de diseño e implementación deficientes en los procesos desarrollados por la UTT	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 públicos de la Unidad Técnica Territorial N° 10, 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, Secretaria General - Gestión Documental), 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 agosto de 2020.

Elaboró: *Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.*

Revisó: *Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor.*