

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR
Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2021-014

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna al Proceso de Implementación de Proyectos Integrales.

DESTINATARIOS:¹

- Ana Cristina Moreno Palacios, Presidente.
- Víctor Manuel Mondragón Maca, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado de Presidencia - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno).
- Cesar Augusto Castaño Jaramillo, Secretario General.
- Dinorah Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos.
- Héctor Fabio Cordero Hoyos, Vicepresidente de Integración Productiva
- Felipe Enrique Guerra Olivella, Jefe de la Oficina de Planeación.
- John Fredy Toro González, Vicepresidente de Gestión Contractual.

EMITIDO POR: Ana Marlenne Huertas López, encargada del cargo de Jefe Oficina de Control Interno - Resolución 0262 del 9 de noviembre de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

Maicol Stiven Zipamocha Murcia, Técnico Asistencial.

Richard Antonio Rangel Vergel, 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 de las actividades del proceso "Implementación de Proyectos Integrales".

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

- Modelo de operación y ejecución de los proyectos de desarrollo agropecuario y rural, para cada vigencia.
- Esquemas de trabajo para la supervisión y apoyo a la ejecución (implementación) de los proyectos.
- Identificación de los proyectos cofinanciados para la coordinación y supervisión técnica.
- Coordinación y supervisión técnica a la ejecución (implementación) de los proyectos.
- Entrega de bienes y servicios y cierre de los proyectos.
- Evaluación de los resultados obtenidos frente a los indicadores establecidos en el Plan Operativo.
- Análisis de debilidades del proceso y elaboración de plan(es) de mejoramiento.

Período Auditado: Julio de 2019 a Abril de 2021.

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.

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:

- Decreto 2364 de 2015 *"(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)"*
- Acuerdo 010 de 2019 *"Por el cual se adopta el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (...)"*.
- Acuerdo 004 de 2020 *"(...) se modifica el Acuerdo 010 de 2019"*
- Acuerdo 011 de 2020 *"(...) se modifica el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (...)"*
- Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial (2019 y 2020).
- Circular 070 del 18 de abril de 2018 *"Lineamientos de seguimiento a la ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial". (Informe Técnico Mensual).*
- Circular 071 del 18 de abril de 2018 *"Solicitud de Cronograma de visitas".*
- Circular 126 del 21 de agosto de 2018 *"Aspectos Importantes Implementación de Proyectos"*
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: Caracterización del proceso, Procedimientos, Manuales, Guías, Política de Administración de Riesgos, Mapa de Riesgos del proceso, entre otros aplicables.
- Demás normatividad aplicable.

RESUMEN EJECUTIVO: Como resultado de la evaluación practicada, se identificaron oportunidades de mejoramiento relacionadas con los siguientes tópicos:

1. Deficiencias en la entrega de bienes, establecimiento de cronograma de ejecución de actividades del PIDAR y su cumplimiento frente al de estructuración y subsanación de alertas de seguimiento a beneficiarios, debido a la identificación de actas de entrega sin suscribir por parte de los participantes e/o inconsistencias en el proceso de entrega; bienes, insumos y/o servicios no entregados a los beneficiarios y/o no recibidos directamente por éstos; el incumplimiento en la elaboración y aprobación del cronograma al iniciar la implementación del proyecto y en la ejecución de actividades, el incumplimiento en la ejecución del Plan Operativo de Inversión (POI) del Proyecto, así como en la asistencia de actores designados procedimentalmente en la entrega de bienes, la falta de alineación del cronograma de actividades de Implementación con el de Estructuración y la falta de soporte de ajustes en cronograma de actividades del PIDAR.
2. Desarticulación entre las actividades del Marco Lógico y las de Implementación del PIDAR e incumplimiento de lineamientos procedimentales en PIDAR ejecutado bajo modalidad de Convenios de Cooperación, en virtud de la insuficiencia en el desarrollo, acompañamiento y cumplimiento del componente de comercialización y Plan de Mercadeo del PIDAR, así como del Incumplimiento en el desarrollo del programa de capacitaciones e implementación de Programas Ambientales.
3. Omisión del monitoreo de responsabilidades de la concesión de aguas y de trámites previos de permisos ambientales para la ejecución del PIDAR, debido a la falta de seguimiento al cumplimiento de las responsabilidades de la Concesión de Aguas y permisos ambientales como Vertimientos y Residuos de Construcción y Demolición sin tramitar.
4. Monitoreo, seguimiento y control deficiente de la ejecución de las obligaciones del contrato de Encargo Fiduciario para la ejecución del PIDAR, dadas las inconsistencias e incongruencia en la constitución del contrato, el reconocimiento de un mayor valor

descontado por concepto de comisión fiduciaria, el incumplimiento de obligaciones del constituyente según el clausulado del contrato, la identificación de imprecisiones en los informes mensuales entregados por la Fiduciaria e inconsistencias en el Plan Operativo de Inversión comunicado a la Fiduciaria.

5. Desalineación en aplicación de directrices de socialización y falta de acreditación de requisitos previos para iniciar ejecución del PIDAR e incumplimiento de funciones del Comité Técnico de Gestión Local, sustentado en la falta de participación del 100% de beneficiarios en la reunión de socialización del PIDAR, la falta de certificación de los requisitos asociados a: licencias definitivas y permisos previstos en la normativa vigente y aplicable, la verificación de la constitución del encargo fiduciario y el documento soporte de la contrapartida para la operación del PIDAR y el incumplimiento de funciones del CTGL tales como presentación y aprobación previa de términos de referencia de las contrataciones, exceso en los tiempos de las contrataciones después de su priorización, la falta de la ejecución de la partida de Parcela Demostrativa, el sobre-paso de la instancia de la Vicepresidencia de Gestión Contractual para apoyar los esquemas de contratación, la falta de participación del Representante Legal de la forma asociativa o su delegado, la falta de sesiones mensuales y de legalización de la figura del Representante Legal en uno de los CTGL.
6. Incumplimiento lineamientos de notificación y socialización de PIDAR y designación de la Secretaría Técnica del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL en PIDAR ejecutado bajo modalidad de Convenios de Cooperación, por la falta de identificación de 84 beneficiarios en los listados de asistencia al espacio de socialización, la falta de participación de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA y Consejo Municipal de Desarrollo Rural - CMDR en dicho escenario, la falta de firma del Plan de Inversión del PIDAR, el hecho de no haber abordado las temáticas de socialización del Marco Lógico, la conformación del CTGL, presentación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) como Cooperante y la modalidad de ejecución del PIDAR, así como la falta de designación de la Secretaría Técnica en el CTGL.

7. Deficiencias en el diseño de indicadores del Plan de Acción Institucional e insuficiencia de la evidencia sobre sus avances, dada la falta de establecimiento de indicadores para la vigencia 2020 del proceso de Implementación de Proyectos Integrales, y desviaciones asociadas a falta de razonabilidad de los objetivos que buscan los indicadores y la falta de cohesión de la evidencia con las metas.
8. Incumplimiento de la Política de Administración de Riesgo adoptada por la Entidad y deficiencias en el diseño e implementación de los controles del proceso, a raíz del desconocimiento de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas (Versiones 4 y 5), y la Política de Administración del Riesgo de la Agencia de Desarrollo Rural, así como su puesta en marcha (aplicación).

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
<i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión</i>	
Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la resolución de adjudicación del proyecto	SI
Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del mismo	SI
<i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción</i>	
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros que no cumplen con los requisitos de los términos de referencia	SI
<i>Identificados por la Oficina de Control Interno</i>	
Rezagos / incumplimientos en hitos claves para el desarrollo de los PIDAR	SI
Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local - CTGL, sin presencia del quórum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto	SI
Desviación e/o inapropiada asignación, administración o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos	SI
Incongruencia entre la operación del Encargo Fiduciario y la rendición de cuentas (pagos, comisiones, etc.)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Inadecuado manejo de los excedentes del proyecto o Inversión de los sin aprobación y autorización del Comité Técnico de Gestión Local	NO
Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión	SI
Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas)	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 CTGL y los aspectos mínimos procedimentales	SI
Sustitución e/o Inclusión y/o participación injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios u otras personas dentro de los PIDAR	SI
Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	SI
Inobservancia del Plan de Acción Institucional	SI

AVANCE DEL PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENTE AL INICIO DE LA AUDITORÍA

Mediante correo electrónico del 12 de junio de 2021, se solicitó al equipo de la Dirección de Acceso a Activos Productivos de la Vicepresidencia de Integración Productiva diligenciar la matriz de avances respecto a las acciones propuestas declaradas en los Planes de Mejoramiento suscritos en los informes OCI-2018-026 del 25 de septiembre de 2018 y OCI-2019-028 del 26 de septiembre de 2019, desde el último seguimiento realizado por esta Oficina de Control Interno el 8 de agosto de 2019. En este sentido, se observó que las acciones se concentraron en impartir capacitaciones a las trece (13) UTT, en actualizar los procedimientos del proceso de Implementación de Proyectos Integrales y emitir Circulares sobre el particular, y hacer gestiones sobre los riesgos del proceso a un nivel del 28%; no obstante, como esta Oficina de Control Interno ha venido reiterando que estas actividades resultan insuficientes para mitigar los riesgos y afrontar las causas identificadas, insta a la Vicepresidencia de Integración Productiva a fortalecer el plan de mejoramiento considerando las recomendaciones anotadas en este Informe (ver Conceptos de Oficina de Control Interno seguidamente a cada hallazgo). Así mismo, se indicó que las evidencias de las vigencias 2018 y 2019 no se tenían, lo que denota

debilidades en la administración, centralización y custodia de los soportes del proceso, situación que demanda la implementación de controles de respaldo y backups.

FORTALEZAS: En la verificación de la eficacia operativa de los controles internos del proceso de Implementación de Proyectos Integrales, con base en la muestra seleccionada y analizada de PIDAR, la Oficina de Control Interno identificó que los siguientes controles estaban siendo ejecutados conforme a los lineamientos procedimentales o normativos establecidos:

- Seguimiento y ejecución de la inversión de los recursos de Cofinanciación en los Comités Técnicos de Gestión Local.
- Acompañamiento a los beneficiarios en cuanto a la presentación del proyecto y su avance y desarrollo.
- En la verificación del cumplimiento de los lineamientos establecidos procedimentalmente para realizar ajustes al PIDAR ejecutado a través de modalidad directa (PIDAR cofinanciado con Resolución ADR 998 de 219), se observó que los 5 ajustes realizados (4 al Plan Operativo de Inversión y 1 de sustitución de beneficiarios), fueron presentados, aprobados y documentados conforme se establece en el numeral 5.5. “Ajustes, Condición Resolutoria y Liberación de Recursos” del procedimiento *“Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa”*.
- Tres de los cuatro ajustes al Plan Operativo de Inversión (POI) se realizaron con el fin de ajustar los valores de los bienes, insumos y/o servicios al valor real de adquisición, evidenciando la generación de excedentes dentro del PIDAR, con ocasión a la contratación de los ítems contemplados dentro del POI por un valor inferior a lo inicialmente previsto. Esto permite concluir que la metodología de contratación adoptada a través de ejecución directa es eficiente, en el sentido de brindar mayores beneficios a las organizaciones beneficiarias de los PIDAR, producto de un apropiado y oportuno proceso de contratación.

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 ésta 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. Deficiencias en la entrega de bienes, establecimiento de cronograma de ejecución de actividades del PIDAR y su cumplimiento frente al de estructuración y subsanación de alertas de seguimiento a beneficiarios

Para verificar el cumplimiento de los lineamientos procedimentales establecidos para efectuar la entrega de bienes, insumos y/o servicios en el marco de la implementación de los PIDAR, la Oficina de Control Interno seleccionó para análisis y evaluación los siguientes:

PIDAR / MODALIDAD / OBJETO	Valor Cofinanciación ADR	Territorial a Cargo
PIDAR Resolución N° 998 del 27-dic-2019 - Modalidad de Ejecución: Directa		
Mejorar la productividad de 48 pequeños productores de la Asociación PROCAMSA, a través del sostenimiento de 48 Ha [Hectáreas] de plátano dominico hartón (Musa sp.) en el Municipio de San José de Caldas	\$ 265.536.000	Unida Técnica Territorial (UTT) N° 6 - Manizales
PIDAR Resolución N° 010 del 9-ene-2020 - Modalidad de Ejecución: Convenios de Cooperación		
Fortalecimiento en la cadena láctea de los pequeños y medianos productores asociados a la corporación de ganaderos del Norte de Antioquia, mediante la construcción de una planta de transformación e industrialización de leche en la Zona Norte del departamento de Antioquia.	\$3.310.959.800	Unida Técnica Territorial (UTT) N° 5 - Medellín

PIDAR Resolución 998 de 2019. Aplica los términos del procedimiento “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa” (PR-IMP-002) -en adelante, Procedimiento PR-IMP-002.

En la inspección de los documentos aportados, la Oficina de Control Interno analizó las actas de tres (3) entregas realizadas en el marco de la implementación del PIDAR al 4 de junio de 2021, correspondientes a:

TIPO DE ENTREGA	FECHA DE ENTREGA	PROVEEDOR
Análisis de suelos	10-oct-2020 Segunda fecha no registra	COLINAGRO S.A.
Insumos y equipos	14 y 15-ago-2020	Jimmy Adrián Ramírez Bohórquez - VETERAGRO Puerta a Puerta
Segunda entrega de agroinsumos	3-jun-2021	Soluciones y Suministros Agrícolas S.A.

Producto del análisis realizado se observó lo siguiente:

a. Actas de entrega sin suscribir por parte de los participantes e/o inconsistencias en el proceso de entrega

- **Insumos y equipos.** Las 48 actas de entrega y/o recibido a satisfacción objeto de verificación no contenían la firma del Supervisor del PIDAR.
- **Análisis de suelos.**
 - Las 40 actas de entrega y/o recibido a satisfacción objeto de verificación no fueron suscritas por el Proveedor y por el Supervisor del PIDAR.
 - En el Proyecto se surtió un proceso de sustitución de 5 beneficiarios que se aprobó en sesión del CTGL N° 12 realizado el 15 de diciembre de 2020; no obstante, al realizar la verificación de la entrega del informe de análisis de suelos asociado se observó que los 5 formatos de entrega carecían de fecha, así como también de la firma del Director de la UTT N° 6 - Manizales.
 - De un beneficiario, si bien se evidenció el acta de entrega del análisis de suelos, dentro de la información aportada no se evidenció el Informe de Análisis de Suelos, por el contrario, se observó informe a nombre de otro beneficiario que correspondía a un estudio realizado a un predio de Lebrija (Santander).

- **Agroinsumos.** Las 48 actas de entrega y/o recibido a satisfacción objeto de verificación no fueron suscritas por el Proveedor. Esto, puesto que en el campo destinado para "QUIEN ENTREGA" se plasmó la información del representante legal de la Asociación PROCAMSA, aunado a que los insumos adquiridos para los túneles de propagación o replicado plátano como parcelas demostrativas, los cuales son generales para todos los beneficiarios (no se realiza entrega individual), fueron entregados y recibidos por el representante legal. Si bien la Oficina de Control Interno estuvo presente en el proceso de entrega de los insumos, en el cual se observó la presencia del proveedor, se considera pertinente dejar la constancia de recibido a satisfacción de los bienes, insumos y/o servicios adquiridos.

Las situaciones anteriores generan incertidumbre sobre la participación de los actores requeridos en el proceso de entrega, lo cual conlleva a un incumplimiento de lo señalado en el Procedimiento PR-IMP-002 numeral 5.4.2.8. *"Del proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios"* que 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. Supervisor de ejecución del PIDAR y encargo fiduciario. (...) No será válida la entrega de Bienes y servicios, si no se cuenta con la presencia de actores indicados en este numeral.*

(...) Al momento de la entrega, el Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado y el supervisor, así como el representante de la organización beneficiaria, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a los beneficiarios del proyecto por parte del proveedor (...) Posterior a esta verificación, se procederá a la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, lo cual quedará soportado en el respectivo (sic) en el F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios, el cual deberá existir conforme al número de productores beneficiados si la intervención es en predio". Del criterio precitado se entiende que, con la suscripción del formato F-IMP-008 "Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o

servicios”, se busca garantizar la entrega por parte del proveedor y el recibido a satisfacción de la ADR, el esquema asociativo encabezado por su representante legal y el beneficiario al cual se le realiza la entrega.

b. Bienes, insumos y/o servicios no entregados a los beneficiarios y/o no recibidos directamente por éstos.

- **Insumos y equipos.** De 48 beneficiarios, se evidenció que 2 (4% del total), no asistieron al proceso de entrega y anexaron cartas de autorización, las cuales carecían del nombre y número de identificación de la persona a la que se autoriza, fecha de suscripción de la carta y/o nombre del predio, lo que no genera validez del soporte y se convierte en un riesgo por tener estos campos vacíos.

- **Análisis de suelos:**
 - De 48 beneficiarios, no se evidenció acta de entrega y/o recibido a satisfacción de 8 beneficiarios (17% del total).
 - Las actas de entrega de 8 beneficiarios (17% del total) fueron suscritas por una persona distinta al beneficiario, sin evidenciar la respectiva autorización.
 - El acta de entrega de una beneficiaria registraba su número de cédula errado, puesto que al realizar el comparativo de este dato con la documentación aportada por ella para acceder al Proyecto se evidenció inconsistencia, situación que llama la atención de esta Oficina de Control Interno, toda vez que, plantea dudas razonables sobre la existencia y/o procedencia de la beneficiaria que recibió el informe de análisis de suelo de su predio.

- **Agroinsumos.** La entrega realizada a un beneficiario fue recibida por otro; no obstante, la carta de autorización fue suscrita por otra persona diferente.

Las situaciones anteriores contravienen lo establecido en el Procedimiento PR-IMP-002, **Numeral 5.4.2.8.** "*Del Proceso de Entrega de Bienes, Insumos y/o Servicios*" que indica: "(...) *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 en el formato: "F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios"; y **Numeral 6**, actividad 14 "Entregar bienes, insumos y/o servicios. 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 una persona a través de una carta de autorización en el cual se exprese claramente que la persona queda autorizada bajo la responsabilidad del autorizante a recibir los bienes".

Adicionalmente, en lo que respecta al beneficiario que no recibió personalmente los agroinsumos (antes mencionados), es preciso señalar que:

- En sesión N° 07 del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL realizada el 28 de julio de 2020 se indicó por parte de la Ingeniera Agrónoma del Proyecto que 5 productores no cumplían con las condiciones del Proyecto, dentro de los que se encontraba el beneficiario en mención, señalando que "en la actualidad la esposa maneja el predio, no tiene la cantidad de plantas que se requiere, tiene entre 150 a 200 plantas el cultivo está muy abandonado con problemas de plagas y enfermedades". A pesar de esta situación, el beneficiario continuó en el Proyecto, y la primera entrega fue recibida por la cónyuge.
- En sesión N° 12 del 15 de diciembre de 2020, el Comité plasmó un punto dentro del orden del día denominado "Beneficiario que abandonó el proyecto", en el cual se indicó: "El productor (...), cuando se inició el proyecto él se encontraba en otra ciudad, autorizó vía telefónica que su esposa (...) recibiera las visitas de asistencia técnica; se realizaron cinco visitas, evidenciando poco avance en el cultivo. Igualmente, para la entrega de los insumos otorgó poder a la esposa para que recibiera los insumos. En la visita 5 la señora ya no estaba en el predio, se fue para otro lugar y se llevó los insumos, en el predio quedó a cargo un hermano de ella, (...), quién realiza las labores de atender visita, sin insumos pues la señora se los llevó. Se tienen números de contacto (...) sin embargo no contestan. (...) En caso

contrario que sea imposible localizarla pese a los esfuerzos de Alcaldía y Organización, se mirará de acuerdo con los términos del reglamento de ejecución del proyecto cuál es el paso siguiente, pues se iniciarían acciones de tipo jurídico legal implicando problemas al beneficiario y su esposa y la asociación (...)."

Respecto de lo anterior, el profesional de la UTT N° 6 que ejecuta la labor de supervisor del PIDAR, informó sobre gestiones adelantadas, lo siguiente: *"El pasado mes de Abril, se tuvo contacto con la Sra. quien determinó darle autorización al Sr (...), para continuar realizando manejo técnico a sus cultivos y utilizando los insumos entregados".*

Llama la atención esta situación, en primera medida por cuanto si se manifestó que la cónyuge del beneficiario se llevó los insumos y equipos del predio, no es claro cómo se continuó con el desarrollo normal del Proyecto, sus actividades de asistencia técnica y labores culturales indispensables para ello. Por otra parte, no es claro por qué razón si el CTGL tuvo conocimiento de las dificultades que se presentaron en el predio desde el mes de julio de 2020, no se tomaron medidas oportunas como se hizo con otros beneficiarios que presentaron la misma situación, a quienes se les gestionó el proceso de sustitución. Si bien el Proyecto podía presentar la solicitud de sustitución de 5 beneficiarios, el Procedimiento PR-IMP-002 plantea en su numeral 5.3.3.1 *"Funciones del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL"*, lo siguiente: *"10. Presentar al Comité Técnico de Gestión Nacional las soluciones propuestas ante eventuales inconvenientes que impidan la operación normal del proyecto"*.

Esta situación conlleva a un incumplimiento del Artículo Quinto *"Obligaciones de los beneficiarios y la organización"*, de la Resolución 998 del 27 de diciembre de 2019, que expresa: *"Los beneficiarios y la organización se obligan a: (...) 4. Responder solidariamente del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Proyecto, especialmente en cuanto a las siguiente: a) Implementar las actividades establecidas en el proyecto para cumplir las disposiciones señaladas en el reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con*

Enfoque Territorial (...) d) utilizar los recursos, bienes y servicios (...) entregados por la Agencia de Desarrollo Rural, especialmente en la ejecución del proyecto (...).

- c. Incumplimiento en la elaboración y aprobación del cronograma al iniciar la ejecución del proyecto y en la realización de actividades.** El procedimiento PR-IMP-002, establece en su numeral 5.3.2. "Supervisor", lo siguiente: *"El supervisor de la ejecución del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural será el mismo encargado de la supervisión del Encargo Fiduciario, el cual será delegado por el Director de la Unidad Técnica Territorial y tendrá a su cargo las siguientes funciones (...) 2. Revisar y aprobar al inicio de la ejecución del PIDAR el POI, donde se evidencie la programación de ejecución de las actividades, entrega de productos y uso de recursos".*

Frente a lo anterior, la Oficina de Control Interno, en reunión sostenida con el supervisor y el Representante Legal de la forma asociativa PROCAMSA beneficiaria del PIDAR objeto de evaluación, solicitó informar si el PIDAR contaba con un cronograma de entregas, para lo cual se obtuvo como respuesta que: *"las entregas se acordaban en las actas del CTGL de acuerdo con los términos de referencia y la contratación realizada"*, posteriormente, mediante correo electrónico del 4 de junio de 2021 (reiterado el 19 de junio de 2021) se solicitó a la UTT N° 6 suministrar el *"Cronograma de ejecución de actividades, entrega de productos y uso de recursos, que se debía revisar y aprobar por el CTGL al inicio de la ejecución del PIDAR"*, a lo cual se contestó lo siguiente: *"Para el caso del Cronograma de Ejecución de actividades, en el CTGL N° 6 los integrantes del Comité le dieron aprobación al Plan de Asistencia Técnica el cual incluyó el cronograma de actividades del proyecto, incluida la entrega de bienes. Se anexa copia de Plan de Asistencia Técnica aprobado por el Comité"*.

Al respecto, se debe indicar que la presentación del mencionado plan de Asistencia Técnica se realizó 6 meses después de la notificación de la Resolución de cofinanciación a la forma asociativa (la cual se realizó el 27 de diciembre de 2019) y 3 meses después de la socialización del PIDAR (la cual se realizó el 17 de marzo de

2019), considerando que en la ejecución de esta actividad de socialización era pertinente presentar este cronograma.

Aunado a lo anterior, en el plan de Asistencia Técnica expuesto en la sesión 06 del CTGL del 18 de junio de 2020 no se observó que contemplara detalladamente ítems, como por ejemplo, la fecha en que se debería contar con el análisis de suelos, que es la actividad principal considerada en el numeral 4.2 Cronograma de Ejecución de Actividades del Marco Lógico del proyecto, y que se debería haber ejecutado en los primeros 2 meses de iniciada la etapa de implementación del PIDAR, la cual se ejecutó entre octubre de 2020 y febrero de 2021 (según actas de entrega y fecha de emisión de informe de análisis de suelos), es decir, extemporáneamente. El no contar con un cronograma detallado de actividades de los proyectos, genera riesgos respecto a pérdida de control y/o inadecuado seguimiento frente a ejecución de las distintas actividades que se deben realizar en la implementación del proyecto, en los términos que fue estructurado.

- d. Incumplimiento en ejecución del POI del proyecto.** Se observó que la última versión disponible del Plan Operativo de Inversión (POI) del PIDAR, aprobada en sesión 16 del CTGL realizado el 22 de abril de 2021 se detalló que la modificación al POI a realizar es para ajustar los valores de los bienes que contempla el plan de acuerdo con el valor final como fueron adquiridos para conocer los excedentes de este, e incorporar la parcela demostrativa dentro del mismo. Este plan ya contempla una desagregación mes a mes estandarizando la fecha en que se ejecutó cada actividad o compra, dejando entrever que a mayo de 2021 ya se tenía que haber culminado la ejecución del PIDAR; no obstante, aun está pendiente la ejecución de lo relacionado con la parcela demostrativa, la cual estaba prevista para ser ejecutada en mayo de 2021, y de acuerdo con lo observado en las actas, aun no se han expedido los términos de referencia para el proceso de contratación.

PIDAR Resolución 010 de 2020. Aplica los términos del procedimiento “*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, -en adelante, Procedimiento PR-IMP-001

e. Incumplimiento en asistencia de actores a la entrega de bienes. La Oficina de Control interno efectuó la inspección de las siguientes actas con sendos equipos y accesorios entregados a CORPOGANSA:

- **Acta N° 2** del 29 de marzo de 2021 entrega de Caldera de 100 BHP.
- **Acta N° 3** del 29 de marzo de 2021 entrega Equipo Evaporador por 30.000 día.
- **Acta N° 4** del 30 de abril de 2021 entrega Cámara spray dry por 30.000 litros día

En las actas se identificó que estaban firmadas por el Proveedor que realizó la entrega de los equipos y la representante legal de CORPOGANSA como responsable de recibir estos equipos, más no se observó la suscripción de tales documentos por el Director de la UTT N° 5 o su delegado, y el Cooperante (UNODC). Al respecto, los auditados manifestaron que esta labor se surtirá tan pronto los proveedores y contratistas que suministran los equipos los entreguen comisionados (es decir, instalados y en funcionamiento). No obstante, esta Oficina de Control Interno no halló documentado este tipo de situaciones en el procedimiento PR-IMP-001, limitándose este a indicar respecto a entregas de maquinarias y equipos que: *"(...) **deberá acompañarse a la organización beneficiaria en la construcción del plan de manejo, puesta en marcha y uso de la maquinaria y equipos entregados; teniendo en cuenta, los documentos que apoyen la verificación de su buen uso. Adicionalmente **debe solicitarse al proveedor la debida capacitación** en el uso y manejo de la maquinaria y/o equipos entregados, así como el soporte técnico de acuerdo con la necesidad y condiciones pactadas. En el caso de entrega de maquinaria y/o equipos, **debe asociarse al acta de entrega el número de identificación del bien para acciones de posterior seguimiento**"*** (negritas fuera de texto). De esta manera, a la luz y tenor del criterio enunciado en el numeral 5.5 del principio de esta sección, no se cumplió con la presencia de los actores establecidos en el acto singular de **entrega** de bienes.

Esta situación evidencia inobservancia de los términos del Procedimiento PR-IMP-001, que en el numeral 5.5 *“Entrega de bienes, insumos y/o servicios”* señala: *“La UTT deberá programar y convocar la entrega de los bienes o insumos del proyecto, evento en el cual 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 y ejecutor en los casos que aplique. d. Representante del Cooperante. No será válida la entrega de bienes o insumos, si no se cuenta con la presencia de los actores indicados. Toda delegación debe ser entregada por escrito o por correo electrónico, antes de iniciar las entregas respectivas.”*

Por otra parte, como desviación menor, se encuentra configurado el incumplimiento del numeral 5.11 - Manejo de la Documentación, del Procedimiento PR-IMP-001 que indica: *“(…) A los formatos usados en la ejecución de los PIDAR se les podrá incluir el logo del cooperante, los cuales deben ser incluidos en el sistema de gestión documental de la entidad”*, toda vez que, las actas precitadas están en el formato de CORPOGANSA, el cual no puede ser incluido en el acervo documental de la ADR, entendiendo que ésta última es la que debe usar sus propios formatos y ajustarlos eventualmente con la inclusión del logo del Cooperante UNODC.

Finalmente, en la visita de auditoría efectuada el 1 de junio de 2021 la Representante Legal de CORPOGANSA indicó: *“Respecto a los recibos de bienes e insumos; se tiene el Evaporador, la Caldera, el Tanque de Crema, las 3 mesas en acero inoxidable, 2 Estibadores, la Descremadora, la Selladora, el Equipo Secador de Leche y distribuidor de Vapor (un total de 4 actas)”*; no obstante, estas no fueron aportadas y, presuntamente pueden contener la omisión y desviación expuestas previamente, dado que el equipo de la UTT N° 5 no suministró documentos asociados y tales elementos (que hacen parte de la cofinanciación de los recursos de ADR) fueron evidenciados en campo con su registro fotográfico.

- f. Falta de alineación del cronograma de actividades de Implementación con el de Estructuración.** Con el fin de verificar la concordancia entre las actividades y compromisos de la estructuración del PIDAR según su Marco Lógico frente a las

actividades planteadas en la etapa de Implementación, esta Oficina de Control Interno contrastó una y otra fuente (comparó cronogramas de actividades), identificando las siguientes diferencias:

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES APROBADAS EN:			
N°	ESTRUCTURACIÓN	ACTA N° 1 CTGL	ACTA N° 7 CTGL
1	Concertar con el ente territorial los planos y diseños de la planta transformadora de leche, cabe resaltar que ya se cuenta con la Licencia de Construcción.	Gestión de pólizas de cumplimiento y buen manejo del anticipo	En CTL, presentar para aprobación un "Plan de Adquisiciones" y un Plan de Trabajo (cronograma).
2	Preparación del terreno y cimentación de la obra.	En CTL, presentar para aprobación un "Plan de Adquisiciones" y un Plan de Trabajo (cronograma).	Garantizar la disponibilidad de la contrapartida exigida en los requisitos de participación del proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.
3	Instalación de estructuras en concreto (Losa, columnas, vigas, muros, cercha y cubierta, fachadas).	Garantizar la disponibilidad de la contrapartida exigida en los requisitos de participación del proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.	Adelantar los procesos de selección de proveedores conforme a las especificaciones técnicas y condiciones de idoneidad previamente establecidas para la adquisición de bienes agropecuarios establecidos en el Plan de Adquisiciones aprobado por el CTL
4	Instalación red hidráulica, eléctrica, y aguas residuales.	Adelantar los procesos de selección de proveedores conforme a las especificaciones técnicas y condiciones de idoneidad previamente establecidas para la adquisición de bienes agropecuarios establecidos en el Plan de Adquisiciones aprobado por el CTL	Adquirir con el(los) proveedor(es) aprobado(s) por el CTL los bienes agropecuarios conforme las especificaciones técnicas requeridas y aprobadas por el CTL en el Plan de Adquisiciones
5	Adquisición de maquinarias y equipos	Adquirir con el(los) proveedor(es) aprobado(s) por el CTL los bienes agropecuarios conforme las especificaciones técnicas requeridas y aprobadas por el CTL en el Plan de Adquisiciones	Efectuar las correspondientes entregas de los bienes agropecuarios adquiridos, a las familias beneficiarias, mediante actas de entrega y recibo a satisfacción suscrita por parte de cada una de estas y el representante legal de Germinar.
6	Contratación Personal Operativo	Efectuar las correspondientes entregas de los bienes agropecuarios adquiridos, a las familias beneficiarias, mediante actas de entrega y recibo a satisfacción suscrita por parte de cada una de estas y el representante legal de Germinar.	Realizar informes técnicos y financieros de avance, y final conforme a lo establecido en numeral 11.1 del presente Acuerdo.
7	Recolección de leche ruta de ganaderos vinculados	Realizar informes técnicos y financieros de avance, y final	Sin información

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES APROBADAS EN:			
		conforme a lo establecido en numeral 11.1 del presente Acuerdo.	
N°	ESTRUCTURACIÓN	ACTA N° 1 CTGL	ACTA N° 7 CTGL
8	Procesamiento de la leche transformación (Leche en polvo, Jugos en leche, Crema de leche).	Sin información	Sin información
9	Entrega del producto al aliado comercial	Sin información	Sin información
10	Acompañamiento técnico por profesional vinculados a CORPOGANSA (Registro de producción, Seguimiento de factores sanitarios con hatos ganaderos)	Sin información	Sin información
11	Taller Socioagroempresarial	Sin información	Sin información
12	Taller de buenas prácticas ganaderas	Sin información	Sin información
13	Taller de prevención manejo y erradicación de enfermedades de control oficial	Sin información	Sin información
14	Taller de Reproducción y mejoramiento genético	Sin información	Sin información
15	Taller de manejo de bacterias que producen mastitis	Sin información	Sin información

Sobre estas situaciones se efectuaron indagaciones en el siguiente sentido el 3 de junio de 2021: *"a) Desde el Marco Lógico y Concepto Final de Estructuración se establecieron una serie de actividades y compromisos que se espera, sean planteados, monitoreados y cumplidos durante la Fase de Implementación; no obstante, no vimos que se contemplara en el cronograma de actividades aprobado por el CTGL estas labores (por ejemplo: Ejecución de las medidas o actividades de manejo Ambiental (los programas), el cumplimiento de objetivos, metas e indicadores de, por ejemplo, Asistencia Técnica; los avances en la obtención de permisos o concesiones ambientales y el cumplimiento de las obligaciones derivadas etc.). ¿Por qué no se incluyeron estas actividades en el Cronograma de Actividades?; (...)"*, frente a lo cual, el equipo de la UTT N° 5 manifestó: *"El cronograma con el que se realiza la estructuración en el marco lógico y que se plasma en el Modelo Técnico Financiero es*

el cronograma que hace referencia a las actividades que permiten que el proyecto tenga su sustento en el horizonte de tiempo al cual se estructuró, y el cronograma de actividades que se consensua a través del Comité técnico local es el cronograma destinado a las actividades para la ejecución de los recursos, es decir, la adquisición de los bienes y servicios. Sin embargo, por parte de la Entidad y luego del proceso de ejecución, se continúa ejerciendo el proceso de seguimiento al PIDAR, tanto por la UTT como la Dirección de Seguimiento y Control, que permita evidenciar aquellas actividades a cumplir e indicadores, que por ser de característica permanente, solo se tienen luego de que la Planta Pulverizadora se encuentre en funcionamiento total, ya que se encuentra por fuera del tiempo del horizonte del proyecto, estas actividades son posteriores a la ejecución del plan de inversión.

Para las actividades que hacen referencia a la asistencia técnica en campo y capacitaciones y/o talleres, la organización cuenta con los profesionales a disposición para todo el proceso de fortalecimiento de productores, y remitirá a la ADR, los soportes que indiquen el cumplimiento de estas actividades, y será aportado además la certificación de contrapartida, sin embargo, como se mencionó anteriormente, muchas de las actividades a realizar, personal y bienes a adquirir que hacen parte de la contrapartida, solo se pueden evidenciar luego de que la Planta Pulverizadora ya se encuentre funcionando".

Al analizar el argumento anterior, esta Oficina de Control Interno encuentra desalineación frente a la definición de "Implementación" que trae el procedimiento PR-IMP-001: *"etapa en la cual se desarrollan las actividades establecidas en el cronograma de actividades de acuerdo con el plan de inversión, **dando cumplimiento a los objetivos, metas e indicadores del PIDAR**", así como de "Ejecución": "corresponde a las acciones relacionadas con las compras y adquisiciones de bienes, insumos y servicios como: materiales, equipos, maquinaria, semovientes, construcción de infraestructura, contratación de mano de obra, realización de capacitaciones, **necesarias en el desarrollo de las actividades técnicas descritas en el marco lógico del proyecto y demás elementos definidos en el plan de inversiones y***

cronograma de actividades”. (Negrillas fuera de texto). De esta manera, se identificó desalineación de las actividades planteadas en el Marco Lógico y las de la Implementación, considerando que muchas de ellas se planearon para desarrollar durante el año 2020 y que, sin perjuicio de la pandemia, deberían continuar para lograr los objetivos del PIDAR.

g. Falta de soporte de ajustes en cronograma de actividades del PIDAR. Se identificaron diferencias respecto al horizonte de tiempo previsto del PIDAR frente al aprobado y ajustado en sesiones del CTGL, toda vez que, el tiempo de ejecución del cronograma de actividades de estructuración fue de 12 meses, mientras que el tiempo aprobado en CTL según Acta N° 01 fue de 8 meses y Acta N° 7 fue de 14 meses. Al indagar sobre estas diferencias y de la existencia de comunicación escrita por parte de los beneficiarios solicitando ajustar el cronograma de actividades (debidamente radicada), los responsables en la UTT N° 5 manifestaron: *“Antes de dar respuesta, es importante tener en cuenta que el presente proyecto se lleva bajo las directrices y obligaciones del convenio macro 289-2018 suscrito entre la ADR y el cooperante UNODC, es decir, que aunque existe un procedimiento de ejecución con cooperantes, el cual fue publicado en la entidad en el año 2019 versión 8, y al no existir un OTROSI al convenio, las actividades a realizar son bajo los lineamientos normativos por naciones unidas, es decir, se realiza una caracterización inicial a la organización con el fin de verificar si tienen las capacidades de suscribir un memorando de acuerdo con UNODC o de lo contrario, sea ejecutado de manera directa por el cooperante, una vez realizada dicha actividad, (febrero de 2020), UNODC debe remitir el diagnóstico a su sede internacional para que puedan construir el memorando de acuerdo y devolverlo a la sede en Colombia para sus respectivas firmas, el de este PIDAR fue suscrito el 4 de mayo de 2020, una vez suscrito inicia la solicitud de pólizas, la cual se demoró por la magnitud del PIDAR y por las prevenciones de las aseguradoras en razón de la pandemia que acogió en esas fechas al País (COVID 19)”*.

Además, se indicó: *“Se hace necesario mencionar que el Memorando de Acuerdo N° 310 se firmó el 4 de mayo de 2020 con una vigencia de ocho meses debido a que no*

podían superar la vigencia del convenio marco donde se encuentra enmarcado el proyecto entre ADR - UNODC; sin embargo, a medida que se amplían los convenios marcos, se extienden los memorandos mediante Otrosí con el fin de cumplir los plazos establecidos en el cronograma aprobado en el proyecto.

La solicitud de ampliación del Memorando de Acuerdo fue presentada por la organización y aprobada en el CTL N° 7 realizada el 15 de octubre de 2020, en este orden de ideas, la organización no presentó ante el CTGL un ajuste al cronograma de actividades, en razón de que se realizó un OTROSI al memorando de acuerdo permitiendo cumplir con las actividades establecidas en el cronograma inicial".

Con base a los aspectos descritos en la respuesta, esta Oficina de Control Interno encuentra que se está eliminando la incidencia y responsabilidad en el cumplimiento del procedimiento de la ADR por dar prelación a las actividades y convenios con las que cuenta el Cooperante, por tanto, desnaturaliza la necesidad de contar con mecanismos internos para la implementación de PIDAR, y en consecuencia, se dan los incumplimientos relacionados con ajustes o modificaciones, en específico, el que se indica en el numeral 5.6.1 "Solicitud de Ajustes a los PIDAR" del Procedimiento PR-IMP-001, que señala: "Las solicitudes de ajustes a los PIDAR deben provenir de los beneficiarios a través de una comunicación escrita firmada por el representante legal de las organizaciones beneficiarias informando y justificando los motivos que dan origen a los ajustes; ésta comunicación deberá ser radicada en la Unidad Técnica Territorial y analizada en el Comité Técnico de Gestión Local del proyecto, los cuales son: 1. Ajustar el plan de inversión y/o **cronograma de actividades** (...)" (negrilla fuera de texto), dado que no se aportaron las comunicaciones de parte de los beneficiarios para análisis en el CTGL con miras a modificar los tiempos (cronograma) del PIDAR.

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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos claves para el desarrollo de los PIDAR. 	<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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>asista a las reuniones de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios, además de las visitas de seguimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuada gestión y monitoreo tanto de las entregas, como de la documentación soporte de esta actividad. ▪ Incumplimientos de los términos de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios por parte de los proveedores. ▪ Desconocimiento del proceder en posibles desviaciones en la ejecución de los PIDAR ▪ Inadecuada interpretación de los procedimientos de Implementación de la ADR o priorización de otros mecanismos sobre los dispuestos por la ADR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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). ▪ 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. ▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del mismo 	<p>materiales y sobrecostos del proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la inadecuada ejecución del proyecto. ▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR por su no participación en actividades de entregas. ▪ 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. ▪ Pérdida de trazabilidad del proyecto o desconocimiento de su estado por la carencia de evidencia documental. ▪ Pérdida de la influencia en las decisiones del PIDAR por privilegiar controles externos sobre los de la ADR

Recomendación(es): Solicitar a las Unidades Técnicas Territoriales comunicar las desviaciones de aquellas situaciones que han identificado en la ejecución de los PIDAR, debido a que es un mecanismo que no se ha adoptado o fortalecido, y se convierte en un riesgo para el cumplimiento de los términos procedimentales establecidos para el desarrollo de los proyectos, por lo que es requerido diseñar controles que prevengan situaciones asociadas a pérdidas de bienes, insumos o materiales entregados a beneficiarios que posteriormente desistan de los proyectos.

Generar un Chuck list de la documentación que se deriva de la ejecución de los PIDAR, y verificar frente a la documentación que exista en físico y digital, para garantizar la existencia de todos los soportes que se derivan de este proceso.

Definir e impartir lineamientos / directrices detalladas en relación con la gestión de las entregas de bienes / insumos / servicios, relacionadas con los asistentes, proceso de

entrega y suscripción de actas, buscando se garantice el cumplimiento procedimental. Ahora bien, si existieran situaciones particulares asociadas a ciertos bienes o insumos (por ejemplo, su instalación para efectos de "legalizar" su recibo en actas), deberán contemplarse como excepción o desviación permitida en el procedimiento, planteando entonces la necesidad de analizar la pertinencia de su actualización en este sentido. De otra parte, deberá programarse con la forma organizativa y los beneficiarios las fechas de entregas, lo que supone planear con suficiente antelación las comisiones de visita a territorios, garantizando la asistencia de los actores a dichos escenarios.

Finalmente, en los planes de trabajo que se definan mensualmente para los PIDAR, deberán identificarse situaciones que den lugar a incertidumbres sobre su tratamiento. En dichos casos, se deberán escalar las inquietudes con la Vicepresidencia de Integración Productiva, evitando hacer interpretaciones del procedimiento que puedan convertirse en un potencial incumplimiento de los hitos.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: ***"PIDAR 998 de 2019:** En referencia al literal a) es de precisar que el formato F-IMP-008 no contempla la firma del supervisor sino la del Director de la UTT, es por esta razón que su firma no se encuentra consignada. Por esto no se acepta la situación descrita en este hallazgo. En cuanto al error en el estudio realizado del análisis de suelos, se aclara que el representante legal solicitó la corrección del análisis de estudios de suelos y a la fecha se cuenta con el soporte de la corrección efectuada. (Se anexa soporte)*

- *En referencia al segundo punto del literal a) es de precisar que el proveedor realizó entrega al representante legal de los insumos y se evidencia en el acta de fecha del 3 de junio de 2021. Es por esta razón que en el acta de recibo a satisfacción en "QUIEN ENTREGA" firma el representante legal. (Se anexa acta)*
- *En referencia al literal c) vale la pena aclarar que, si bien en el marco de los CTGL se programan las entregas, realmente en donde se consigna la información mensual de*

lo programado y lo ejecutado referente a las entregas y cronogramas de actividades, es el formato F-IMP-006 en la hoja “cronograma convenios”. (Se anexa informe junio)

- En referencia al literal d) se debe aclarar que en la fase inicial del PIDAR se aprueba el POI y su cronograma de actividades; sin embargo, cuando se presentan ajustes al mismo, no se modifica este cronograma ya que esto se realiza en el formato F-IMP-006 en la hoja “cronograma convenios” y su seguimiento se hace de manera mensual.

PIDAR 010 de 2020: No se aceptan los hallazgos (...), teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

- Incumplimiento en asistencia de actores a la entrega de bienes. La entrega de las máquinas que relaciona el Auditor se realizará una vez la infraestructura de la planta procesadora de leche haya sido terminada con los diseños arquitectónicos, eléctricos, hidráulicos, sanitarios y estructurales establecidos. Si la edificación no se encuentra culminada, no es posible desde el punto de vista técnico realizar el montaje, y mucho menos la verificación de los equipos por parte de los proveedores, hecho que el Auditor ha desconocido y no ha sopesado a la hora de establecer el hallazgo. Los equipos que el proveedor ó proveedores hayan entregado a la organización Corpogansa del Norte, no constituyen una actividad de entrega por parte de la ADR a los beneficiarios del PIDAR, teniendo en cuenta que estos quedan bajo custodia de Corpogansa. Adicionalmente, el procedimiento “(...)” (PR-IMP-001) Versión 8, establece parámetros estándar de entrega para los bienes y servicios de una forma general, no se puede establecer casos puntuales ya que cada proyecto que es cofinanciado y ejecutado por la ADR tiene diferentes características de acuerdo con la línea productiva que allí se contemple.
- Falta de alineación del cronograma de actividades de Implementación con el de Estructuración. Es importante aclarar que para realizar las actividades contempladas en el cronograma establecido en el formato F-EFP-010 Modelo Técnico Financiero, se debe contar con los bienes y servicios que el mismo Modelo Técnico Financiero contiene. Citando un ejemplo aleatorio: Si el cronograma del Modelo Técnico

Financiero establece una actividad denominada “Mecanización de XX hectáreas”, necesariamente los beneficiarios deben contar con el tractor y sus aperos, de lo contrario no se puede llevar a cabo esta actividad. Para ello, el Comité Técnico de Gestión Local diseña un cronograma de actividades metódico y medible, que permita adquirir el tractor y los aperos, con el fin que los beneficiarios puedan lograr la mecanización de XX cantidad de hectáreas. En ese orden de ideas, y reiterando lo expuesto en el correo electrónico allegado el día 09 de junio de 2021, el cronograma de actividades durante la etapa de ejecución tiene como una de sus principales funciones, monitorear y verificar el progreso de la adquisición de los bienes y servicios que son necesarios para que el PIDAR pueda llegar a buen término; razón por la cual no se considera la pertinencia de la afirmación “desalineación de las actividades planteadas en el marco lógico y las de la implementación”.

- *Falta de soporte de ajustes en el Cronograma del PIDAR: No procede el ajuste al cronograma del PIDAR debido a que las actividades que se establecieron mediante Acta de Comité Técnico de Gestión Local # 01 del día 28 de junio de 2020, se mantienen a la fecha, es decir, para la ejecución del PIDAR no ha sido necesario adicionar, eliminar ó modificar actividades de este ítem. Los otro si ocasionados entre la organización Corpogansa del Norte y UNODC, no son elemento de juicio para someter el cronograma de actividades a ajuste alguno.*

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

- Falta de revisión del proceso de sustitución de los beneficiarios.
- Falta de lineamientos en el procedimiento de ejecución directa y sus formatos.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPON SABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Verificar y solicitar los requisitos establecidos para la sustitución de los beneficiarios	Verificar el proceso de sustitución de beneficiarios en el procedimiento	Correctiva	Equipo Humano VIP	1-jul-2021	31-dic-2021

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Ajustes al procedimiento de ejecución directa	Procedimiento de ejecución directa ajustado	Preventiva	Equipo Humano VIP	1-jul-2021	31-jul-2021
	Socializar el procedimiento de ejecución directa con las UTT			1-ago-2021	31-dic-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Acceso a Activos Productivos 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 analizadas las justificaciones del equipo auditado, esta Oficina de Control Interno no las acoge y reafirma sus observaciones bajo los siguientes racionales:

PIDAR 998 de 2019 (Ejecución Directa)

- Respecto a la afirmaciones de que el “*formato F-IMP-008 no contempla la firma del supervisor sino la del Director de la UTT, es por esta razón que su firma no se encuentra consignada*”, así como la de “*que el proveedor realizó entrega al representante legal de los insumos y se evidencia en el acta de fecha del 3 de junio de 2021*”, esta Oficina de Control Interno considera que los formatos deberían estar alineados con los controles establecidos procedimentalmente, razón por la cual, si el procedimiento de ejecución directa (PR-IMP-002) indica que a la entrega deben asistir “*a. El Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado. b. Representante de los beneficiarios o su delegado. c. Representante del proveedor. d. Supervisor de ejecución del PIDAR y encargo fiduciario*”, y se señala que no será válida la entrega si no se cuenta con la participación de alguno de los actores mencionados, se concluye razonablemente que se considera indispensable documentar su participación en el formato destinado para tal asunto. Esto, sumado a que en la entrega de insumos realizada el 3 de junio de 2021, participó el supervisor del PIDAR y no el Director de la UTT N° 6.

Aunado a lo anterior, se resalta lo establecido en el procedimiento en cuanto a que “*Al momento de la entrega, el Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado y el supervisor, así como el representante de la organización beneficiaria, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a los beneficiarios del proyecto por*

parte del proveedor (...). Posterior a esta verificación, se procederá a la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, lo cual quedará soportado (...) en el F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios”, situación que permite concluir que el cumplimiento de la debida entrega por parte del proveedor quedará soportada a través del formato F-IMP-008, de igual manera, con la firma de quienes intervienen en este proceso.

- Respecto a la justificación dada frente a lo señalado en el literal c) *“Incumplimiento en la elaboración y aprobación del cronograma al iniciar la ejecución del proyecto y en la ejecución de actividades”* esta Oficina no considera que la justificación desvirtúe lo observado, puesto que no se observó que se cumpliera con lo señalado en el procedimiento PR-IMP-002 en cuanto a que el supervisor tiene como obligación *“(…) 2. Revisar y aprobar al inicio de la ejecución del PIDAR el POI, donde se evidencie la programación de ejecución de las actividades, entrega de productos y uso de recursos”*, situación que no permite llevar un control adecuado sobre la programación y oportuna ejecución de las actividades que se requieren para la implementación del PIDAR.
- Respecto al lo señalado en el literal d) *“Incumplimiento en ejecución del POI del proyecto”*, la justificación dada no desvirtúa la observación, ya que la observación va encaminada a que a mayo de 2021 ya se debía haber dado el cierre financiero del PIDAR, según el POI, que es el insumo principal de seguimiento al PIDAR; sin embargo, aún se encuentran pendientes la ejecución de adquisiciones.

Frente a los soportes que en la respuesta al hallazgo se señalan que se adjuntan, los mismos no fueron remitidos en el correo electrónico del 1 de julio de 2021, mediante el cual se allegó respuesta a este reporte. Sin perjuicio de esto, es de resaltar que el procedimiento PR-IMP-002 señala que toda la documentación derivada de la ejecución de los PIDAR debe reposar en archivo digital en el sistema definido por la Agencia para tal fin, situación que bajo este escenario está incumplida.

PIDAR 010 de 2020 (Ejecución mediante Convenios de Cooperación)

- Respecto a lo mencionado por el equipo auditado sobre la entrega de las máquinas que hacen parte de la planta procesadora, no se acoge la justificación entregada, bajo el entendido que se está concibiendo que el procedimiento de la ADR establecido para efectos de normar las entregas está sujeto a interpretaciones y/u omisiones según el criterio de cada UTT y a las circunstancias de cada proyecto, dejándolo sin fuerza de ley vinculante y operativa en la Entidad. Detallando de manera específica la situación aludida en este reporte, el procedimiento de Implementación de Proyectos Integrales ejecutados bajo convenios de Cooperación no prevé casos especiales relacionados con instalación de plantas o infraestructura en funcionamiento para dar por válida una entrega, limitándose a indicar que, una vez instaladas el proveedor debe suministrar los manuales de operación y dar entrenamiento sobre su manejo, más no hace alusión a aceptar su entrega cuando los equipos se entregan comisionados. De manera exegética, debe entenderse una "entrega" como la transferencia de un bien de una parte (proveedor) a otra (Forma Organizativa) para un propósito, por lo que es impreciso indicar que CORPOGANSA asume un papel de custodia. De esta manera, al no haberse establecido un lineamiento específico o excepción documentada de la situación, se configuró el incumplimiento a los términos del procedimiento. Se insta a evaluar la posibilidad de incluir un apartado de casos especiales asociados a los diferentes hitos de la implementación para evitar que situaciones similares vuelvan a ocurrir.
- Respecto a lo planteado por el área auditada en el hallazgo "*Falta de alineación del cronograma de actividades de Implementación con el de Estructuración (...)*" esta Oficina de Control Interno aclara que el cronograma tomado para el análisis no fue el incluido en el MTF (Modelo Técnico Financiero) sino en el Marco Lógico. Aunque el ejemplo expuesto por el equipo auditado ilustra la ocurrencia sucesiva de eventos que determinan la realización de una actividad, vale la pena indicar que este no es el caso del proyecto objeto de análisis, toda vez que el mismo marco lógico incluye las fechas de realización de algunos hitos, las cuales no fueron consideradas en el Cronograma de Implementación. Si bien se admite que el objetivo final del PIDAR es el de cofinanciar los equipos para la construcción de una planta procesadora de leche, no

menos cierto es que para lograr dicho cometido se instruyó la ejecución de otras actividades simultáneas y accesorias tales como los Programas Ambientales, capacitaciones y asistencia técnica, las cuales deberían ser monitoreadas por la ADR en la etapa de Implementación, dado que hacerlo en la etapa de Seguimiento y Control implica reconocer eventuales alertas y riesgos materializados. Al margen de todo esto, no se sustentó el hecho de que se presentaran diferencias entre los cronogramas.

- Para la justificación relacionada con *“Falta de soporte de ajustes en el Cronograma del PIDAR (...)”* es preciso mencionar que, de acuerdo con lo evidenciado en Acta de CTGL N° 7 del 15 de octubre de 2020 se realizó una nueva presentación del cronograma de actividades eliminando una de las establecidas previamente según el contenido del Acta de CTGL N° 1 (Expedición de Pólizas), donde, a pesar de haberse cumplido su ejecución, no se siguió considerando dentro del control de cambios para conocer su avance y alineación histórica. Sin perjuicio de esto, esta Oficina de Control Interno hizo referencia en el contenido del hallazgo a los cambios en las fechas de las actividades, y no de éstas en si mismas, lo que supone haber surtido las aprobaciones de los ajustes asociados, los cuales no fueron identificados.

Por tanto y de acuerdo con lo plasmado en el procedimiento PR-IMP-001 versión 8, en el ítem 5.6.1 Solicitud de Ajustes a los PIDAR *“Las solicitudes de ajustes a los PIDAR deben provenir de los beneficiarios a través de una comunicación escrita firmada por el representante legal de las organizaciones beneficiarias informando y justificando los motivos que dan origen a los ajustes; ésta comunicación deberá ser radicada en la Unidad Técnica Territorial y analizada en el comité Técnico de Gestión Local del proyecto, los cuales son: 1. Ajustar el plan de inversión y/o **cronograma de actividades**. (...)”*.

Es importante aclarar que, cualquier modificación realizada al cronograma de actividades es elemento a considerar para la ejecución del PIDAR, y se debe regir bajo lo establecido en los parámetros de la ADR, y ser tenido en cuenta por las incidencias en las entregas dentro del PIDAR.

Frente al Plan de Mejoramiento, esta Oficina de Control Interno considera que la acción *“Verificar y solicitar los requisitos establecidos para la sustitución de los beneficiarios”* no tiene una meta clara y/o cuantificable, pues no define un soporte que evidencie su cumplimiento. Aunado a esto, se recomienda definir controles sobre situaciones no previstas en el procedimiento que puedan afectar la ejecución de los proyectos. No sobra aclarar que los requisitos precitados ya figuran en los procedimientos de la ADR, por lo que es menester definir controles que permitan su implementación según el método de ejecución (convenios de Cooperación o Directa).

De otra parte, se sugiere documentar acciones relacionadas con los cronogramas para la ejecución de los PIDAR por modalidad directa, considerando que la Contraloría General de la República evidenció una situación similar en su auditoría especial realizada a proyectos de Nariño.

También se debería especificar a qué va encaminado el ajuste que se prevé realizar al procedimiento de ejecución directa, respecto a la causa definida. Aún con esto, se identifica que la causa asociada no es procedente, en el entendido que la ADR ya cuenta con los procedimientos de Implementación de PIDAR bajo modalidades de Convenios de Cooperación o Directa (los lineamientos), restando entonces su eventual actualización. Así las cosas, es menester definir controles específicos y medibles, con evidencia objetiva de su adopción.

Finalmente, no se observaron acciones relacionadas con la documentación de las actividades derivadas de la ejecución de los PIDAR, lo cual es una de las principales situaciones observadas, por lo que se insta a adoptar controles que permitan su identificación y uso.

HALLAZGO N° 2. Desarticulación entre las actividades del Marco Lógico y las de Implementación del PIDAR e incumplimiento de lineamientos procedimentales en PIDAR ejecutado bajo modalidad de Convenios de Cooperación.

La Oficina de Control Interno efectuó una revisión de los Marcos Lógicos de los PIDAR cofinanciados con Resoluciones 998 de 2019 y 010 de 2020 para efectos de determinar la evolución en el cumplimiento de los compromisos, metas u objetivos establecidos, donde identificó las siguientes situaciones:

PIDAR Resolución 998 de 2019

- a. Insuficiencia en el desarrollo, acompañamiento y cumplimiento del componente de Comercialización y Plan de Mercadeo.** En el numeral 3.1. *“Plan de Mercadeo y Comercialización”* del Marco Lógico se estableció que: *“Se pretende fortalecer el cultivo de plátano asociado a 48 hectáreas de café (1.100 plantas por Ha), a través de la implementación de paquetes tecnológicos, buenas prácticas agronómicas, asistencia técnica predio a predio, que conlleve a la apropiación de saberes técnicos que les permita mejorar los rendimientos productivos y de calidad, al tiempo que se disminuyen pérdidas. (...). La comercializadora “Los Tíos” ubicados en la central de frutas de Medellín, son el aliado comercial del proyecto, quienes presentan su intención de comprar el 100% de la producción de plátano, recogiendo el producto directamente en finca (presentación racimo), y generando un pago de contado, bajo un precio de mercado (oscila entre 1000 – 700 pesos, calidad 1 kilo, 500 – 650 kilo calidad 2). Razón por la cual se establece en el MTF del proyecto precios de venta de 750 pesos calidad 1 y 600 calidad 2, además, teniendo en cuenta que el aliado asume los costos de recolección y transporte”.*

De igual forma, respecto del *“Componente Comercial”* del PDIAR, en el documento *“Concepto Final”* (F-ECC-008) de fecha 23 de diciembre de 2019, se registró: *“La propuesta comercial está enfocada en el corto plazo en la demanda local, representada por el aliado comercial presentado en carta de intención por la Asociación como principal cliente, con capacidad de absorber el 100% de la producción proyectada (6n ton/año), así mismo, se tiene identificado otros mercados al cual se aspira en el mediano plazo, la dinámica comercial se encuentra descrita de manera coherente, en cuanto a requerimientos comerciales (identificación de la demanda y sus condiciones),*

la logística, canales de comercialización, cantidades a comercializar, pagos y costos asociados."

En consonancia con lo anterior, durante la visita de campo de auditoría al PIDAR se realizó indagaciones a una muestra de 9 beneficiarios sobre eventual asesoría recibida relacionada con "Comercialización", donde 7 de ellos manifestaron que consideraban existía una falencia relacionada con este aspecto, atendiendo al siguiente detalle:

BENEFICIARIO	RESPUESTA A PREGUNTA <i>¿En temas relacionados con comercialización ha recibido alguna asesoría?</i>
1	<i>Se tuvo escuelas de campo en las que se ha abordado el tema, pero se evidencia una falencia en este aspecto al no tener un componente de comercialización definido y se sugiere reforzar.</i>
2	<i>En las reuniones han comentado sobre temas de comercialización, pero no se ha avanzado mucho en este aspecto.</i>
3	<i>No se ha recibido información relacionada con la comercialización. Actualmente la venta se realiza en el predio y el precio ha disminuido, no hay muchos oferentes.</i>
4	<i>Al comienzo se habló sobre el tema, pero últimamente no se conoce o se ha dado información sobre esto. Se debería considerar aspectos relacionados con la comercialización para que toda la labor realizada cumpla su objetivo en su venta.</i>
5	<i>En alguna capacitación se trató el tema de que se estaba buscando un aliado comercial, tema en el que ha participado ASOHOFrucol, esto debido a lo manifestado por los beneficiarios sobre los percances con intermediarios.</i>
6	<i>No se ha recibido capacitación o asesoría relacionada con la comercialización.</i>
7	<i>Se ha conversado al respecto en un comité de comercialización, pero es necesario concertar una metodología directa a través de la asociación que garantice un predio estable de venta.</i>

Derivado de las afirmaciones precedentes, mediante correo electrónico del 4 de junio de 2021, reiterado el 10 de junio de 2021, se solicitó al Representante Legal de la Asociación PROCAMSA y al supervisor del PIDAR, dar respuesta a los siguientes interrogantes, lo cuales fueron contestados el 11 de junio de 2021:

OCI: "(...) si actualmente la Asociación cuenta con un aliado comercial definido para la compra del plátano producido por los beneficiarios, resultante de la ejecución del proyecto, (...)."

Respuesta: *“La Asociación PROCAMSA, aunque no cuenta con un aliado comercial estable, en el momento ha adelantado un proceso de fortalecimiento interno, tanto con los asociados como con la mesa directiva, al respecto se ha realizado:*

- 1. Creación del comité de Comercialización, con el apoyo de ASOHOFRUCOL el 24 de junio de 2020, en el cual se establecieron unos responsables para el desarrollo de este proceso dentro de la Asociación. (...).*
- 2. El 09 de septiembre de 2020 se realizó visita a la comercializadora Montoya Vélez, ubicada en el municipio de Manzanares (Caldas), con el fin de conocer el proceso de producción y comercialización, de dicha entidad, en la que además se socializó la ficha técnica del producto requerido.*
- 3. Reunión con la Alcaldía de Belalcázar -Caldas, con el fin de generar alianzas de comercialización, ya que en este municipio se está realizando la construcción e implementación de una planta de pelado de plátano que utilizará como materia prima plátano producido en el bajo occidente de Caldas (...)*”

OCI: *“¿Que ocurrió con el aliado comercial presentado en la etapa de estructuración del proyecto (Los Tíos) y la intención de compra que en su momento se presentó?”.*

Respuesta: *“La comercializadora Los Tíos tiene su sede central en Medellín, antes de iniciar el proyecto estaba realizando un proceso de comercialización a baja escala con el fin de evaluar la materia prima producida con los asociados, proceso que se pretendía continuar durante la ejecución del proyecto, para lo cual la comercializadora tenía instalado en el municipio una sucursal, la cual se encargaba del acopio de diversos productos del sector agrícola incluyendo el plátano, por razones que desconocemos la comercializadora entregó su centro de acopio, durante el inicio de contingencia por el COVID-19, después de esto no fue imposible llegar a una negociación con la comercializadora, por esta razón los productores recurrieron a los intermediarios locales para comercializar nuestros productos”.*

Lo anterior, permite concluir que, el Proyecto no cuenta con un plan de comercialización definido que busque propender por garantizar la sostenibilidad del proyecto y de sus beneficiarios, si bien se evidencian avances en cuanto a la identificación de las alianzas comerciales identificadas, no se ha definido un proceder al respecto, situación que genera alerta por parte de los beneficiarios al manifestar que se requiere fortalecer este aspecto por cuanto sus ventas se estaban realizando a pequeños compradores (intermediarios) que ofertaban a un bajo precio y que debían recurrir a esto por la baja demanda. Si bien el Proyecto aun no ha sido cerrado, se debe precisar que tanto el Marco Lógico del proyecto como el Concepto Final emitido por el proceso de Evaluación, Calificación y Cofinanciación de Proyectos, indicaban en sus apartes “Plan de Mercadeo y Comercialización” y “Componente Comercial”, respectivamente, que la propuesta comercial estaba enfocada en el corto plazo en la demanda local, representada por el aliado comercial presentado en carta de intención por la Asociación, y, que de acuerdo con lo señalado mediante correo electrónico del 11 de junio de 2021, no se pudo llegar a ninguna negociación con el aliado comercial definido en la estructuración del proyecto.

Esta situación podría conllevar que el objetivo final de mejorar la calidad del plátano no repercuta en un efecto positivo económicamente en los beneficiarios, al no contar con una promesa de compra definida y tener que ofrecer sus productos a los oferentes habituales a un precio inferior al estimado en el Proyecto. Este evento iría en contravía de lo establecido en el Reglamento para la Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de noviembre de 2019 y julio de 2020, que en su numeral 2.1 “Marco Político”, establece: *“(…) En cuanto al “Pacto por la equidad”, el papel de la Agencia se inserta en el marco de la política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados en el capítulo “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”. Para ello, la Agencia promueve el desarrollo del sector agropecuario mediante la inclusión y la reducción de tasas de pobreza monetaria y multidimensional.*

En tal sentido, la Agencia busca, a través de la cofinanciación de los PIDAR, mitigar la baja sostenibilidad de los emprendimientos que los productores rurales constantemente sufren, por razones como la producción en pequeñas extensiones, la falta de acompañamiento en la consolidación de esquemas asociativos, el limitado acceso a los factores productivos fundamentales como la tierra, los servicios de extensión agropecuaria, maquinaria, sistemas de riego y drenaje, y la infraestructura productiva o de comercialización, entre otros”.

PIDAR Resolución 010 de 2020

- b. Incumplimiento en el desarrollo del programa de capacitaciones e implementación de Programas Ambientales.** En la página 108 del Marco Lógico se indica: *"Para la construcción y ejecución de la planta pulverizadora de leche de los asociados de CORPOGANSA es importante implementar y generar un Plan de Capacitación Ambiental como lo exige CORANTIOQUIA con el objetivo de dar cumplimiento al componente ambiental desde la producción primaria hasta la transformación y entrega del alimento terminado de una forma responsable".* Posteriormente, se relacionó un cuadro con las capacitaciones, su descripción y temas. Para efectos enunciativos, se lista enseguida la temática de las capacitaciones: Manejos Ambientales Integral (1), Normatividad vigente de usos y vertimientos de agua aplicada al sector (2 y 3), Residuos sólidos para el sector lácteo (4 y 5), Vertimientos de Agua (6), Uso Eficiente del agua (7) y, Emisiones Ambientales (8).

Seguidamente, se indicó que la responsable de las capacitaciones sería la Ingeniera Ambiental externa y CORANTIOQUIA, precisando que: *"Las 8 capacitaciones están programadas para realizarse una por mes, con una programación de 4 horas donde hay unos temas específicos a socializar, en las capacitaciones 2 y 3; 4 y 5 tiene un temario más amplio las cuales requieren dos meses por cada una, además que son las más importantes para el buen funcionamiento ambiental de la planta pulverizadora de leche".*

En este sentido, mediante indagación efectuada en visita de auditoría del 1 de junio de 2021, la Representante Legal de CORPOGANSA manifestó: "*En materia de capacitaciones, se han efectuado 3 (I - Prevención de enfermedades zoonóticas y de control y actualización de norma vigente sobre Brucelosis y Tuberculosis; II - Uso eficiente del agua y III - Buenas Prácticas Ganaderas)*". Dado este racional, se concluye que, a la fecha de la visita no se ha cumplido con la periodicidad para impartir las capacitaciones relacionadas.

Sin perjuicio de lo anterior, y considerando las falencias en el cumplimiento de las responsabilidades de la Concesión de Aguas y el trámite de otros permisos ambientales, tampoco fue posible corroborar el cumplimiento de las actividades señaladas en los 6 Programas Ambientales: Manejo Integral del Agua, Manejo Integral de Residuos Sólidos, Manejo de Vertimientos Líquidos, control de Emisiones Atmosféricas y Ruido, Uso Eficiente y Racional de la Energía y Manejo de Suelos.

c. Incumplimiento de lineamientos procedimentales en PIDAR Resolución 010 de 2020. Independiente de las actividades que en otros reportes de hallazgos se han clasificado como incumplidas, se relacionan enseguida los criterios adicionales que se tipifican como desviaciones de los términos del procedimiento PR-IMP-001:

- **Mesa técnica de Coordinación en Territorio no desarrollada.** El numeral 5.2 del procedimiento PR-IMP-001 indica que "*Se debe desarrollar una mesa técnica previo al inicio de la ejecución de las actividades, con el fin de conocer el proyecto, resolver posibles dudas y coordinar la reunión de socialización del PIDAR a la forma asociativa beneficiaria, en la cual deben participar los siguientes actores:*
 - Delegado de la Unidad Técnica Territorial.
 - El Cooperante.
 - El(los) representante(s) legal(es) de la(s) organización(es) beneficiarias. A esta mesa se pueden invitar a las direcciones de Seguimiento y Control y de Participación y Asociatividad". (Negrilla fuera de texto)

En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno solicitó al equipo de la UTT N° 5 - Medellín " remitir el acta de la Mesa Técnica de Coordinación en Territorio

que se debió efectuar en el año 2019" (esto, por cuanto la Resolución de Cofinanciación fue expedida en enero de 2020). Al respecto, la UTT señaló: "La Resolución 010 fue firmada por la Presidencia de la ADR el día 09 de enero de 2020, momento a partir del cual inician las actividades propias de la ejecución del PIDAR, y por consiguiente, en concordancia con lo establecido en el numeral 5.2 del procedimiento PR-IMP-001 Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación, la Mesa Técnica de Coordinación en Territorio, debió llevarse a cabo una vez la organización Corpogansa del Norte haya sido notificada y haya firmado el acta de compromiso y corresponsabilidad respectiva; lo cual es procedente llevarse a cabo en fecha posterior al 09 de enero de 2020, y no en el año 2019, como lo indica en la presente observación". Al analizar la respuesta, se admite que, si bien el espacio pudo llevarse a cabo con posterioridad al 9 de enero de 2020, no se allegó en todo caso el soporte correspondiente, configurando el incumplimiento del criterio enunciado.

- **Ausencia de Reuniones de Verificación.** Continuando con el racional que antecede, se indica en el numeral 5.4.3 "Reuniones de Verificación a la ejecución del PIDAR" del procedimiento PR-IMP-001: "**Se realizarán reuniones de verificación con periodicidad mínima mensual, en las que participa el director de la UTT, representante del cooperante, con el fin de comprobar el avance de los PIDAR, identificar las dificultades y las posibles acciones de mejora a realizar. La Unidad Técnica Territorial deberá presentar un informe mensual, en el cual se reporte el avance de los proyectos, de acuerdo al plan de inversiones y el cronograma de actividades del proyecto, el cual deberá ser remitido a la Vicepresidencia de Integración Productiva -VIP a través de correo electrónico, con sus respectivos soportes**". (Negrita fuera de texto).

Sobre la realización de las reuniones antes mencionadas, la UTT N° 5 – Medellín informó: "En el marco de la ejecución del PIDAR, solo se han realizado 3 reuniones de verificación con Cooperante: 11 noviembre 2020 y 22 febrero 2021. Se anexan

actas", y, al inspeccionar los soportes entregados, se confirma imprecisión de la respuesta, dado que se encontraron 2 actas y no 3; sin perjuicio de esto, se corrobora que no se está haciendo la verificación de manera mensual.

- **Falta de Informes Técnicos de Avance e incertidumbre sobre evolución de avance.** Esta Oficina de Control Interno solicitó "(...) remitir correos electrónicos mensuales disponibles desde el inicio del proyecto hasta el corte del 30 de abril de 2021 donde se envió a la Vicepresidencia de Integración Productiva el Reporte de Avance del Proyecto de acuerdo al Plan de Inversiones y Cronograma de Actividades, con sus respectivos soportes". Teniendo en cuenta que el Proyecto inició actividades en junio de 2020 con la instalación del primer CTGL, a mayo de 2021 (fecha de corte de la visita de auditoría) debieron haberse elaborado y presentado 12 informes de seguimiento; no obstante, se evidenciaron solo 8 informes correspondientes a los meses de abril, mayo, junio, noviembre y diciembre de 2020, así como los de febrero, marzo y abril 2021, dando lugar al cumplimiento del 66,7% de la actividad (8 de 12). Llama la atención sobre este conteo que la ADR consideró dentro de éste los informes de los meses de abril y mayo de 2020 (anteriores a la instalación del primer CTGL el 20 de junio de la misma vigencia).

En la respuesta a la solicitud de esta Oficina de Control Interno, el equipo de la UTT N° 5 - Medellín indicó: *"Se adjunta documento con pantallazos de los correos enviados mensuales; sin embargo, cabe anotar que los informes de enero y febrero de 2020 y enero de 2021, no se encuentran debido a que la Entidad no contaba con personal contratado."*

La anterior situación configura incumplimiento de los términos enunciados en el apartado inmediatamente anterior (numeral 5.4.3 "Reuniones de Verificación a la ejecución del PIDAR" del procedimiento PR-IMP-001), así como de 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. (...)”.

Dada la falta del resto de informes (julio a octubre 2020, enero 2021 y mayo 2021), esta Oficina de Control Interno no pudo verificar la evolución del avance porcentual en la Implementación del PIDAR. Así mismo, no se pudo identificar en el expediente digital allegado del Proyecto, la revisión y conclusiones sobre estos informes, en consonancia con lo que indica la actividad 10 del numeral 6 del Procedimiento PR-IMP-001, que establece: *“Elaborar informe de verificación de actividades de la ejecución. (...) Los supervisores de los convenios o sus apoyos revisan los informes y emiten las observaciones pertinentes mediante correo electrónico, para el ajuste del informe definitivo, cuando se requiera”*.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omisión en la obtención y conservación de los documentos generados en el proceso de implementación del PIDAR. ▪ Omisión de los compromisos de la Estructuración a ser corroborados durante la Implementación. ▪ Falta de gestión de las excepciones del procedimiento por fuerza mayor (falta de contratación de contratistas en las UTT). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos claves para el desarrollo de los PIDAR. ▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del mismo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incumplimiento de directrices de la Vicepresidencia de Integración Productiva sobre rendición de informes mensuales. ▪ Posible fracaso en el cumplimiento de la promesa de valor de los PIDAR al desarticular los compromisos de la Estructuración con los de la Implementación. ▪ Eventual intervención de Autoridades Ambientales en los PIDAR por incumplimiento de los compromisos de esta índole. ▪ Beneficiarios inconformes por los réditos productivos y de valor del PIDAR.

Recomendación(es): Ante la certidumbre que tiene la ADR relacionada con la falta de personal o demoras en su contratación en las UTT durante los periodos de inicio de año, esta Oficina de Control Interno considera pertinente que la Vicepresidencia de Integración Productiva analice la pertinencia de gestionar las excepciones en la obtención de los informes mensuales, de tal manera que se realice una actualización de los estatus de los PIDAR durante el periodo subsiguiente a la desviación, con el fin de evitar brechas o

rezagos en la trazabilidad del Proyecto. Así mismo, contemplar a nivel procedimental o de instrucción por circular la manera en la que se deberán manejar este tipo de situaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, se insta a considerar el archivo conjunto de los formatos F-IMP-006 con los conceptos vía email que emiten los Supervisores de Convenios de la ADR, con el fin de constatar la aplicación de esquemas de control (revisión) en el contenido de avance de los PIDAR.

Finalmente, se aconseja realizar un mapeo (identificación) de los compromisos adquiridos en la etapa de estructuración y articular su cumplimiento con las actividades planeadas en cronograma de actividades de los PIDAR. Para el efecto, se recomienda llevar a la mesa del CTGL (u otra instancia que se juzgue pertinente), el nivel de avance de estos compromisos y de otros nuevos que puedan surgir, anticipando cualquier eventualidad, fortaleciendo las acciones preventivas y evitando la materialización de correcciones a través de la intervención de Seguimiento y Control, que se constituye como frente alternativo de verificación de incumplimientos.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: *“No se acepta el hallazgo que hace referencia al **PIDAR con Resolución 998 de 2019** en relación al componente de comercialización y plan de mercadeo. Este PIDAR fue estructurado bajo el Acuerdo 007 y el plan de mercadeo y comercialización se encuentra detallado bajo la premisa de “mercado objetivo”. Por su parte, uno de los requisitos del componente de comercialización era presentar una carta de intención de compra, como su palabra lo indica es una propuesta y no exige obligatorio cumplimiento con ese aliado comercial. Ahora bien, por la situación económica presentada por la pandemia el aliado comercial los Tíos cerró su punto de compra y venta que estaba ubicado en San José de Caldas y por esta razón la asociación PROCAMSA se dio la tarea de buscar diferentes aliados comerciales en la zona y actualmente comercializan su producto a Comercializadora Montoya Vélez y se encuentran en negociación con la Alcaldía de Belalcázar para proveer plátano a la planta procesadora de ese municipio.*”

Vale la pena mencionar que, debido a las situaciones de pandemia y orden público se han afectado significativamente los valores de venta en los productos a nivel regional en donde el plátano se encuentra a un precio de venta entre los \$400 y \$600 el kilo.

PIDAR Resolución 010 de 2020: (...). No se acepta la observación referente a Mesa Técnica de Coordinación en Territorio no desarrollada, por cuanto ya se tiene un hallazgo titulado “Incumplimiento lineamientos de notificación y socialización de PIDAR y designación de la Secretaría Técnica del (...) CTGL en PIDAR ejecutado bajo modalidad de Convenios de Cooperación”, en el cual se describe y sustenta claramente que la Presidente de la ADR en ese periodo (fecha de socialización del PIDAR) lideró el evento de capacitación. Adicionalmente, es imposible evidenciar la realización de la Mesa Técnica de Coordinación, según requerimiento de la Oficina de Control requerida, ya que por el avance del PIDAR no hay lugar a efectuar dicha instancia. (...).”

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

- Falta de monitoreo y seguimiento a la ejecución del Plan de Capacitación del Sector Lechero.
- Falta de personal en las UTT y Nivel Central para llevar a cabo las reuniones de verificación con cooperante.
- Falta de conocimiento del Procedimiento PR-IMP-001.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Monitorear y realizar el seguimiento respectivo en las instancias de Comité Técnico de Gestión Local, a la evolución en el avance de las temáticas comprendidas en el Plan de Capacitación	1 Plan de Capacitación monitoreado y ejecutado	Preventiva	Equipo Humano VIP UNODC CORPOGANSA del Norte	5-jul-2021	Hasta cierre del proyecto

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Revisar y ajustar si se requiere, el procedimiento PR-IMP-001 (...), para establecer rangos de periodicidad de las reuniones de verificación con cooperante, así como también la pertinencia de diligenciar y remitir al Supervisor del Convenio el formato F-IMP-006 Seguimiento a la Ejecución y el informe mensual de verificación de actividades de la ejecución.	1 Procedimiento revisado	Correctiva	Equipo Humano VIP	5-jul-2021	30-nov-2021
Realizar evento de capacitación a través de la Plataforma Teams para dar a conocer a las UTT todos los aspectos del procedimiento PR-IMP-001.	1 Capacitación	Correctiva	Equipo Humano VIP	5-jul-2021	30-nov-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Acceso a Activos Productivos responsables 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 analizadas las respuestas del equipo auditado, esta Oficina de Control Interno no acoge aquellas no aceptadas, en virtud de las siguientes justificaciones:

PIDAR Resolución 998 de 2019. Aún cuando es razonable indicar que en el Marco Lógico se contaba con un documento de intención de compra y que esto no supone un compromiso en firme para llevar a cabo el Plan de Comercialización, no menos cierto es que los beneficiarios del PIDAR que fueron entrevistados por esta Oficina de Control Interno manifiestan que no se cuenta con un mecanismo de comercialización que asegure la venta óptima de su producción, sin perjuicio del contexto de pandemia que vive el país. Así las cosas, aunque no se desconocen las gestiones que está realizando la ADR con otros actores, es menester definir mediante un cronograma una fecha perentoria para establecer un Plan de Comercialización ejecutable, dado que no hacerlo plantea escenarios de pérdida para los beneficiarios.

PIDAR Resolución 010 de 2020. Esta Oficina de Control Interno no encontró que la UTT N° 5 desvirtuara el hecho de que la Mesa Técnica de Coordinación en Territorio no se desarrolló de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.2 del procedimiento PR-IMP-001 que indica que **"Se debe desarrollar una mesa técnica previo al inicio de la ejecución de las actividades, con el fin de conocer el proyecto, resolver posibles dudas y coordinar la reunión de socialización del PIDAR a la forma asociativa beneficiaria, en la cual deben**

participar los siguientes actores: • Delegado de la Unidad Técnica Territorial. • El Cooperante. • El(los) representante(s) legal(es) de la(s) organización(es) beneficiarias. A esta mesa se pueden invitar a las direcciones de Seguimiento y Control y de Participación y Asociatividad”. (Negrilla fuera de texto). Se recuerda que las reuniones que se efectúen en el interior de los PIDAR deben ser soportadas con actas, listados de asistencia y, en la medida que sea posible, con registros fotográficos, evidencias que no fueron suministradas para sustentar la realización de la actividad y que se espera, se encuentren almacenadas en el repositorio documental Share Point de la Dirección de Acceso a Activos Productivos.

Respecto al Plan de Mejoramiento, esta Oficina de Control Interno recomienda:

- En la meta de la primera acción propuesta se recomienda indicar la evidencia que permitirá verificar la ejecución del Plan de capacitaciones y la asistencia de los beneficiarios a dichos escenarios. Se recuerda que el desarrollo de las acciones debe ser acreditado por la ADR, sin perjuicio de que participen otros actores como la Representante Legal de la forma asociativa o el cooperante UNODC. En caso de incumplimientos del cronograma, deberá establecerse un plan alternativo de manejo de las desviaciones.
- En cuanto a la segunda causa, se concluye que la actividad propuesta está supeditada a la necesidad de un ajuste, por lo que eventualmente podría encontrarse que no es requerido, y a la postre, dejaría abierta la posibilidad de que se materialice el riesgo. De esta manera, no se identifica cómo la revisión del procedimiento mitiga la falta de personal en la UTT y el Nivel Central. En su lugar, se propone hacer programaciones mensuales de visita a los PIDAR o consensuar con la Vicepresidencia de Integración Productiva los lineamientos de visitas mínimas, lo que implicaría ajustar o introducir excepciones al procedimiento.
- Frente a la tercera acción propuesta, esta Oficina de Control Interno reitera que no es suficiente para lograr reducir las brechas o desviaciones identificadas en el proceso de Implementación, por lo que se insta a fortalecerla con la ejecución de controles de

revisión o autorización, en el entendido que desde períodos anteriores esta medida ha sido ineficaz.

HALLAZGO N° 3. Omisión del monitoreo de responsabilidades de la concesión de aguas y de trámites previos de permisos ambientales para la ejecución del PIDAR

Teniendo en cuenta que un PIDAR comienza la etapa de implementación cuando previamente se han surtido y cumplido los compromisos mandatorios establecidos en la fase de Estructuración, resulta procedente para los efectos de la evaluación del PIDAR cofinanciado mediante Resolución 010 de 2020 indicar que uno de estos requisitos corresponde a la información de los componentes técnico y ambiental. En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno cita los términos de la "Guía para la Evaluación y Calificación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial" (IN-ECC-002) Versión 1, que en su numeral 6.3.2 "*Componente Técnico*", subnumeral 6.3.2.1 "*Descripción del Tipo de Actividad productiva que se va a implementar,*" señala: "*Los proyectos que requieran permisos, autorizaciones, concesiones, licencias y similares, de tipo sanitario, ambiental o productivo (Ej.: Concesiones de agua, permisos de vertimiento, pesca, permiso de cultivo, permiso de comercialización, licencia de construcción, etc.), deben presentar constancia documental del permiso otorgado por la autoridad competente, o en su defecto, documento que demuestre la solicitud de este. **Para el inicio de las actividades de ejecución de los proyectos, se deberá presentar el permiso respectivo debidamente otorgado por la autoridad competente.***"

En el mismo sentido, el procedimiento "Evaluación y Calificación de Proyectos" (PR-ECC-002) en su versión 5 conserva el mismo racional, indicando en el numeral 6.6 "*Requisitos Ambientales*", literal c) "*Presentación de permisos, concesiones, licencias, autorizaciones ambientales y/o registros técnicos actuales y necesarios para desarrollar el proyecto, o su respectivo radicado para trámite, emitidos por la autoridad competente, según sea el caso. Nota 1: para las etapas de estructuración y evaluación se acepta el documento que acredite la apertura o inicio del trámite; sin embargo, **en la fase de ejecución del proyecto***"

la forma asociativa debe contar con el acto administrativo que otorgue la licencia, permiso y/o concesión correspondiente". (Negrillas fuera de texto).

Dado el contexto que antecede, y el análisis del Marco Lógico y documentación de la implementación del PIDAR precitado, se estableció que la forma asociativa CORPOGANSA debió tramitar la Concesión de Aguas y el Permiso de Vertimientos para el desarrollo del Proyecto. Como resultado de estos trámites, esta Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

- a. Falta de monitoreo al cumplimiento de las responsabilidades de la Concesión de Aguas.** A través del oficio NRO-160TH-1808-4645 del 24 de agosto de 2018, la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA, otorgó la concesión de aguas superficiales a la Corporación de Ganaderos de Santa Rosa de Osos y el Norte para la Gestión y el Desarrollo de Pequeños Agroganaderos Rurales - CORPOGANSA por un término de 10 años (Artículo 2°). En la parte resolutive de dicho documento, el artículo 3° señala: *"De conformidad con el artículo 119 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y Artículo 2.2.3.2.19.5 del Decreto 1076 del 2015, y en particular en lo conceptualizado por el Informe Técnico del radicado No. 160TH IT 1804-3205 de 05 de abril de 2018, construirá las obras de captación, control y reparto en un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia"*; a su vez, el artículo 4° manifiesta: *"Las obras de captación estarán provistas de elementos de control necesarios para conocer en cualquier momento la cantidad de agua derivada de la fuente"*. Así las cosas, en la visita de auditoría realizada por esta Oficina de Control Interno el 1 de junio de 2021, se indagó con la Representante Legal de CORPOGANSA sobre el incumplimiento de las precitadas obligaciones, dado que debían estar honradas no más tarde del 24 de febrero de 2019, frente a lo cual se comunicó que: *"lo importante es que hagan las obras de captación para informar posteriormente a la Entidad y programar el seguimiento"*. De esta manera, se concluye razonablemente que CORPOGANSA lleva poco más de dos (2) años (al corte de la visita) sin cumplir con las obligaciones enunciadas y la ADR no efectuó seguimiento al evento.

b. Permisos ambientales previos sin tramitar.

- **Vertimientos.** El Marco Lógico del Proyecto indica en la página 104, en el apartado de "Aguas Residuales Domésticas" que "(...) ya se solicitó el respectivo permiso de vertimientos a CORANTIOQUIA mediante memorial N° 160TH-COE1910-36042 del 21 de octubre de 2019"; no obstante, al revisar la página web de la referida Corporación Autónoma Regional, esta Oficina de Control Interno encontró los siguientes documentos y evolución del trámite:
 - Acto Administrativo 160TH-ADM1811-5817 del 22 de noviembre de 2018 "Por el cual se inicia un trámite de permiso de vertimiento".
 - Resolución 160TH-RES-1907-3994 del 31 de julio de 2019 "Por la cual se archiva un expediente", aduciendo en la parte considerativa que el 28 de enero de 2019, CORANTIOQUIA realizó visita de verificación a la planta procesadora de leche, rindiendo el informe técnico 160TH-IT-1902-2079 del 18 de febrero de 2019 y que, derivado de ello, expidió el Acto Administrativo 160TH-ADM192-1044 del 22 de febrero de 2019 donde se le requirió a la Representante Legal de CORPOGANSA en el término de un mes, allegar 13 requisitos/documentos; no obstante, dicha información no fue entregada y, en consecuencia, se decreta el desistimiento de la solicitud de permiso de vertimientos y se ordenó el archivo del expediente TH7-2018-1008 (que compilaba el trámite).
 - Resolución 160TH-RES-1912-7187 del 5 de diciembre de 2019 "Por la cual se declara el desistimiento tácito", en la cual se expuso en la parte considerativa que mediante memorial 160TH-COE1910-36042 del 21 de octubre de 2019 CORPOGANSA solicitó a CORANTIOQUIA permiso de vertimiento de las aguas residuales domésticas provenientes del personal administrativo que labora en la planta, actuación obrante en expediente TH-2019-945. Se indicó que, una vez analizada la documentación, se encontró que estaba incompleta, motivo por el cual, mediante Acto Administrativo N° 160TH-ADM1910-6123 del 21 de octubre de 2019 se le requirió a CORPOGANSA en el término de un mes, allegara 4

documentos, situación que, al no configurarse dio lugar a la declaratoria del desistimiento tácito de la solicitud del permiso de vertimientos, dada la materialización de los términos del artículo 17 de la ley 1755 de 2015. En este sentido, se ordenó el expediente del archivo TH7-2019-945.

Sobre el particular, la Representante Legal de CORPOGANSA indicó en la visita de esta Oficina de Control Interno que: *"Se le explicó a Corantioquia que la planta no generará contaminantes en los suelos. No se ha hecho ningún requerimiento por dicha Entidad. Sobre el tema, Corantioquia, verificará en visita la aplicabilidad o no de este y otros permisos (...)"*.

De esta manera, se observa contradicción de la declaración frente al resumen del trámite previamente expuesto y se concluye que la ADR no monitoreó la evolución del asunto, sobre lo cual, el equipo de la UTT N° 5, manifestó: *"(...) se reitera que para los diversos permisos requeridos en el marco del funcionamiento de la Planta Pulverizadora, estos permisos se deben tramitar acorde a las cantidades de emisión o vertimientos producidos, y acorde a los manejos, ya sean biológicos o químicos de los desechos producidos"*, afirmación que resulta improcedente, en el entendido que en el trámite del permiso referido, la Corporación Autónoma Regional solicita los estudios técnicos que permitan dimensionar las cargas contaminantes, en aras de establecer los parámetros de vertimientos, que son per se un riesgo de la actividad constructiva; por lo tanto, se incumplieron los términos señalados al principio de este reporte, en el sentido de que, en la fase de ejecución del PIDAR la forma asociativa **debe contar con el acto administrativo que otorgue la licencia, permiso y/o concesión correspondiente.**

- **Residuos de Construcción y Demolición (RCD).** El Marco Lógico en la sección 3.3.3 - Medidas o Actividades de Manejo Ambiental indica en su página 101 en el apartado *"Caracterización de RCD en Etapa constructiva"*, que: *"Se debe realizar un adecuado manejo a los RCD, residuos que pueden generarse en la etapa constructiva del proyecto. Para el correcto manejo de estos residuos se debe seguir los lineamientos establecidos en la Resolución 0472 del 28 de febrero de 2017. (...)"*

*Para realizar a cabo esta actividad de aprovechamiento de RCD **se debe contar con un permiso por parte de las autoridades competentes** (Alcaldía Municipal) y se debe garantizar que el aprovechamiento de estos residuos no generará daños a la comunidad ni a los recursos naturales del área donde se dispongan (es responsabilidad del licitante de la obra)".*

Así las cosas, durante la visita de auditoría al Proyecto y en la inspección documental de su implementación, esta Oficina de Control Interno no identificó la gestión del trámite pertinente. En la indagación efectuada al equipo de la UTT N° 5 sobre el particular, fue indicado que: "(...) *Para el manejo de RCD, se puede evidenciar en campo que la obra no contempla demoliciones y no se tuvo necesidad de realizar tala de árboles en el predio, sólo la explanación y remoción fue distribuida en el mismo predio. Sin embargo, para aquellos residuos de construcción, la disposición se realizará a través de una empresa autorizada y especializada en este tipo de procesos, pero la actividad será realizada al finalizar la obra, ya que no se justifica económicamente la contratación y el ingreso periódico por estos desechos.*" Se evidencia entonces contradicción e incumplimiento del texto del Marco Lógico y con la Guía de estructuración mentada al comienzo de este hallazgo, donde se requiere que, previo al inicio de ejecución de los PIDAR se debe contar con los actos administrativos que otorguen los permisos.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento, olvido u omisión de los requerimientos previos y compromisos del Marco Lógico de los PIDAR para su ejecución. ▪ Falta de monitoreo de las responsabilidades que conlleva el cumplimiento de los permisos, concesiones y licencias técnicas o ambientales. ▪ Desarticulación en la comunicación de los equipos de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos claves para el desarrollo de los PIDAR. ▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del mismo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibles sanciones pecuniarias o caducidad de las concesiones, permisos o licencias ambientales por incumplimiento de las obligaciones que estas instruyen. ▪ Posible materialización de riesgos ambientales, con afectaciones económicas para el Proyecto y la forma Organizativa. ▪ Posible cesación o cierre de la operación del proyecto por falta de los permisos, licencias o concesiones ambientales.

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
trabajo del proceso de Implementación de Proyectos Integrales con los de Estructuración y Evaluación, Calificación y Cofinanciación de PIDAR.		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectación a los beneficiarios del Proyecto e incumplimiento de la promesa de valor del mismo. ▪ Denuncias, reclamos o peticiones ciudadanas asociados a afectaciones ambientales y sociales de las comunidades circundantes al proyecto.

Recomendación(es): Con el fin de evitar la materialización de impactos de tipo económico, social y ambiental derivados de la operación del Proyecto, esta Oficina de Control Interno insta a la Vicepresidencia de Integración Productiva y a las UTT observar cuando menos las siguientes recomendaciones:

- a. **Identificar compromisos y requisitos habilitantes para la Implementación de los PIDAR.** Mediante una mesa de trabajo realizada entre los equipos de los procesos de Implementación de Proyectos Integrales, Estructuración y Evaluación, Calificación y Cofinanciación de Proyectos Integrales, con conclusiones debidamente documentadas en actas, se deberán establecer los factores y aspectos que se deberán observar antes, durante y al cierre de la ejecución de los PIDAR, asignando responsables de su monitoreo y fechas perentorias de seguimiento y cierre, con el fin de evitar que se incumplan requerimientos del proyecto y no se observen los planteamientos del Marco Lógico.
- b. **Efectuar revisiones periódicas de seguimiento a los compromisos.** Se insta a los equipos de implementación de proyectos efectuar reuniones o comités donde se presente el seguimiento a los compromisos identificados en el literal anterior (preferiblemente listados en listas de chequeo), y, si como producto de ellos surgen nuevos compromisos, deberán establecerse y asignarse tiempos de resolución. Las alertas o eventos sensibles deberán escalarse oportunamente a la Vicepresidencia de Integración Productiva para las intervenciones pertinentes en las circunstancias.

Sin perjuicio de lo anterior, se plantea la necesidad de que para el proyecto objeto de evaluación, la ADR contacte a la forma organizativa y analicen las situaciones actuales de

incumplimiento de responsabilidades de la concesión de aguas y verifiquen la oportunidad para el trámite de permisos ambientales para la operación de la planta procesadora.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: “(...). Las observaciones referentes a Falta de monitoreo al cumplimiento de las responsabilidades de la Concesión de Aguas: si bien es cierto mediante la Resolución NRO-160TH-1808-4645 del 24 de agosto de 2018 por la cual CORANTIOQUIA otorgó la concesión de aguas superficiales a CORPOGANSA del Norte, y los compromisos que están allí, no vinculan en ningún caso a la Agencia de Desarrollo Rural o alguna de sus dependencias, ya que este trámite ha culminado de manera satisfactoria en favor de quien hizo la solicitud (CORPOGANSA del Norte)”

Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada: Falta de monitoreo a la evolución de los trámites de Permiso de Vertimientos y Residuos de Construcción y Demolición - RCD.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar monitoreo y seguimiento a evolución y estado de trámite del permiso de vertimientos y Residuos de Construcción y Demolición, en sesiones de Comité Técnico de Gestión Local.	2 Comité Técnico de Gestión Local – CTGL realizados para monitorear el estado de los permisos	Preventiva	Equipo Humano VIP UNODC CORPOGANSA del Norte	5-jul-2021	Hasta cierre administrativo y financiero del Proyecto

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Acceso a Activos Productivos 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

Frente a las observaciones comunicadas por el equipo auditado, esta Oficina de Control Interno no acoge la sustentación entregada respecto al seguimiento al cumplimiento de las responsabilidades inmersas en la Concesión de Aguas, dado que si bien tiene razón al indicar que la ADR o sus dependencias no tiene vinculación directa con el tema, no menos cierto es que incumplir u omitir estos controles de verificación pueden suponer

riesgos en la continuidad del proyecto o amenazas de un eventual cese o cierre del mismo por parte de las autoridades ambientales, por lo que el éxito en la ejecución de los PIDAR debe partir de una razonable revisión de las obligaciones de las partes y seguimiento al cierre de compromisos, máxime cuando éstos se encuentran vencidos y las obras están avanzando.

En cuanto al Plan de Mejoramiento planteado, esta Oficina de Control Interno considera que, si bien constituye un correctivo a implementar para el proyecto objeto de análisis, no debe desconocerse que la situación puede presentarse en otros PIDAR, por lo que se recomienda establecer acciones que mitiguen riesgos asociados a falta de trámite oportuno y previo al inicio de ejecución de los proyectos de permisos, licencias o concesiones ambientales. Sin perjuicio de esto, la meta hace referencia a 2 CTGL, pero se requiere indicar la evidencia que acreditará el cumplimiento de la acción, tales como las actas correspondientes o los trámites a efectuar por parte de CORPOGANSA. Respecto al responsable, aunque intervienen actores como el Cooperante UNODC y la Representante Legal de la forma asociativa, se recuerda que los correctivos deben estar en cabeza de la ADR y sus Unidades Técnicas Territoriales.

HALLAZGO N° 4. Monitoreo, seguimiento y control deficiente de la ejecución de las obligaciones del contrato de Encargo Fiduciario

La Oficina de Control Interno evaluó el PIDAR cofinanciado mediante Resolución 998 del 27 de diciembre de 2019 ejecutado bajo Modalidad Directa, donde analizó el cumplimiento de los lineamientos procedimentales establecidos en la ejecución del **Contrato de Encargo Fiduciario** Irrevocable de Administración y Pagos N° 06-2020-ADR-PROCAMSA-998, constituido para la administración de los recursos del PIDAR, suscrito el 17 de enero de 2020 con un plazo de ejecución de dieciséis (16) meses, con el siguiente objeto y partes del contrato:

OBJETO	PARTES DEL CONTRATO
<i>(...) LA FIDUCIARIA facilite a EL CONSTITUYENTE el desarrollo del proyecto; para la cual a través del mismo (i) se recibirán y administrarán en los Fondos</i>	- Asociación de Productores Agropecuarios del Campo de San José Caldas (PROCAMSA) - El

OBJETO	PARTES DEL CONTRATO
<p><i>de Inversión Colectiva que administra la FIDUCIARIA, los RECURSOS derivados de las FUENTES (ii) atender las órdenes de pago impartidas por EL CONSTITUYENTE a favor de los BENEFICIARIOS DE PAGO y de éste mismo y (iii) se atenderán las demás instrucciones impartidas por el CONSTITUYENTE que se encuentre dentro de la finalidad del presente contrato, dando cumplimiento a lo establecido en el PLAN DE INVERSIÓN y con el visto bueno del SUERVISOR.</i></p>	<p>Constituyente (quien también será el Beneficiario)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (FIDUAGRARIA) - Fiduciaria. - ADR: A través de los Directores de las UTT ejercerá la supervisión de cada uno de los proyectos cofinanciados, en aras de verificar que todas las actividades establecidas en el Plan de Inversión de cada proyecto se lleven a cabo de acuerdo con lo establecido en el marco.

Producto de la verificación de la constitución y cumplimiento de las cláusulas del contrato de Encargo Fiduciario, la Oficina de Control Interno observó:

a. Inconsistencias e incongruencia en la constitución del contrato

- El plazo de ejecución del contrato (16 meses) va en contravía de lo establecido en el Procedimiento PR-IMP-002 “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa”, que en su numeral 5.2.5.5.1. “Plazo de Ejecución” establece: “El plazo del encargo fiduciario a suscribirse será hasta por el término fijado para el Plan Operativo de Inversión y POI - el cual no podrá exceder los 12 meses, más 1 mes más para la liquidación, contados a partir de su suscripción”.
- La cláusula QUINTA del contrato de Encargo Fiduciario establece en su numeral 14 lo siguiente: “Para el seguimiento del negocio fiduciario podrán realizarse reuniones operativas y/o de seguimiento de manera periódica; y podrán asistir representantes de **LA ADR** o su delegado y un representante del **CONSTITUYENTE**. Las reuniones se realizarán cuando sea necesario, mediante la citación por escrito con dos (2) días hábiles de anticipación en el lugar designado por las partes, pudiendo realizarse de manera virtual o no presencial”; no obstante, una vez inspeccionada la carpeta digital del Encargo Fiduciario (al 31 de mayo de 2021), no se identificaron actas o grabaciones que dieran cuenta de la realización de reuniones desde el inicio de la ejecución del Fideicomiso. Además, llama la

atención que la cláusula indique que podrán realizarse reuniones de “manera periódica”, pero posteriormente se indique que se realizarán “cuando sea necesario”, hallándose una incongruencia.

Al indagar con la Unidad Técnica Territorial N° 6 con sede en Manizales (en adelante UTT N° 6), mediante correo electrónico del 18 de junio de 2021 manifestaron lo siguiente: *“Hasta la fecha no se ha realizado ninguna reunión presencial con los representantes de FIDUAGRARIA. Se tiene contacto virtual permanente (correo electrónico y vía telefónica) para la solución de inquietudes o peticiones y para lo relacionado con los pagos a efectuar y los informes mensuales.”*

b. Mayor valor descontado por concepto de comisión fiduciaria. El contrato de Encargo Fiduciario en su Cláusula Décima Tercera “Remuneración”, establece: *“La Fiduciaria tendrá derecho a recibir a título de remuneración, las siguientes sumas: “1. **Comisión de Administración:***

*- A partir del ingreso de los recursos y durante los meses en los que no se realicen pagos la Fiduciaria cobrará de forma mensual una comisión equivalente a **Un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (1 SMMLV) más IVA.***

*- Para los meses en que se realice al menos un Pago, la Fiduciaria cobrará **Dos Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (2 SMMLV) más IVA.***

** La comisión se causará a partir del ingreso de los recursos y hasta su liquidación*

** El valor correspondiente al dictamen de los estados financieros del encargo fiduciario por parte de la Revisoría Fiscal, estará a cargo de la comisión fiduciaria.*

** Se realizarán hasta treinta (30) pagos mensuales con el costo de la Comisión de Administración.*

** Los pagos adicionales a los establecidos en el párrafo anterior, tendrán un costo de quince mil pesos (\$15.000).*

* Los salarios mínimos establecidos en la presente cláusula, se tasarán en dinero en efectivo con el valor del salario mínimo mensual vigente autorizado por el gobierno nacional.

2. Comisión por Modificaciones. Por cada modificación (otrosí) que deba suscribirse al contrato de Encargo Fiduciario la Fiduciaria cobrará la suma de **Un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (1 SMMLV) más IVA.**

Cualquier modificación, prórroga o suspensión del contrato a suscribirse deberá constar por escrito mediante otrosí suscrito entre las partes”.

Considerando los términos precedentes y la fecha de entrada de los recursos al Encargo Fiduciario (el 19 de marzo de 2020), la Oficina de Control Interno realizó el recálculo de las comisiones fiduciarias que se han generado hasta el 30 de abril de 2021, identificando diferencias en el mes de noviembre de 2020, teniendo en cuenta que el SMMLV de 2020 era de \$877.802.

COMISIÓN DE:	Días	No. Pagos	Valor comisión	IVA	Valor Total	Valor s/n Informes	Diferencia
Marzo 2020	12	0	\$351.121,20	\$66.713,03	\$417.834,23	\$417.834,23	\$ 0,00
Abril 2020	N.A.	N.A.	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Mayo 2020	N.A.	N.A.	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Junio 2020	30	0	\$877.803,00	\$166.782,57	\$1.044.585,57	\$1.044.585,57	\$ -
Julio 2020	30	2	\$1.755.606,00	\$333.565,14	\$2.089.171,14	\$2.089.171,14	\$ -
Agosto 2020	30	0	\$ 877.803,00	\$166.782,57	\$1.044.585,57	\$1.044.585,57	\$ -
Septiembre 2020	30	3	\$1.755.606,00	\$333.565,14	\$2.089.171,14	\$2.089.171,74	-\$ 0,60
Octubre 2020	30	5	\$1.755.606,00	\$333.565,14	\$2.089.171,14	\$2.089.171,14	\$ -
Noviembre 2020	30	0	\$ 877.803,00	\$166.782,57	\$1.044.585,57	\$2.089.176,14	-\$1.044.590,57
Diciembre 2020	30	4	\$1.755.606,00	\$333.565,14	\$2.089.171,14	\$2.089.177,14	-\$ 6,00
Enero 2021	30	0	\$ 908.526,00	\$172.619,94	\$1.081.145,94	\$1.081.145,94	\$ -
Febrero 2021	28	2	\$1.817.052,00	\$345.239,88	\$2.162.291,88	\$2.162.291,88 ⁽¹⁾	\$ -
Marzo 2021	30	0	\$ 908.526,00	\$172.619,94	\$1.081.145,94	\$1.081.145,94 ⁽¹⁾	\$ -
Abril 2021	30	4	\$1.817.052,00	\$345.239,88	\$2.162.291,88	No se obtuvo informe	No aplica

⁽¹⁾ Información sustraída de los anexos a los informes de marzo y abril de 2021 entregados por la Fiduciaria.

Respecto de lo anterior, la UTT N° 6 informó lo siguiente: *“Sobre el cobro del valor de las comisiones fiduciarias se debe tener en cuenta que estas las cobra y descuenta FIDUAGRARIA por mes vencido. De esta manera la comisión que aparece en noviembre de 2020 por valor de \$2.089.171,14 corresponde al mes de octubre donde se registraron 5 pagos con cargo al proyecto”*.

Sobre este asunto es preciso indicar que, en la inspección del informe de “Rendición de cuentas semestral julio a diciembre de 2020” presentado por FIDUAGRARIA, en el numeral 7 *“Comisiones Fiduciarias”* se informó que con la factura 20202591 se realizó el pago de la comisión fiduciaria causada para noviembre de 2020 por valor de \$2.089.176,14, hecho que se corrobora con lo registrado en el Anexo 2 *“Relación de Pagos Cofinanciación Encargo”*, en el cual se señala que el 16 de diciembre de 2020 se realizó *“Pago contractual por concepto de comisión fiduciaria de (...) noviembre de 2020 factura N° 20202591”* por valor de \$2.089.176,14. Así mismo, se observó que en el numeral 7 del informe de Rendición de Cuentas, se plasmó: *“Al cierre del presente informe, se registran comisiones fiduciarias por valor de \$2.089.171,14, correspondiente al mes de diciembre de 2020, factura 2815, la cual será descontada en el mes de enero de 2021 (...)”*.

No obstante lo anterior, para corroborar la afirmación de la UTT N° 6 se verificó el Anexo 2 *“Relación de Pagos Cofinanciación Encargo”* de enero de 2021, evidenciando que el 21 de enero de 2021 se realizó *“Pago contractual por concepto de comisión fiduciaria del mes de diciembre de 2020 factura N° 20202815”* por valor de \$2.089.171,14.

Estos hechos dejan en evidencia que los informes de gestión emitidos por la Fiduciaria registran un mayor valor pagado por concepto de comisiones fiduciarias, situación que no fue objetada por el Representante Legal de la forma asociativa PROCAMSA, como tampoco por la supervisión del PIDAR ni por el Comité Técnico de Gestión Local en la presentación de los informes financieros, tal como se observó en acta de sesión N° 12 de dicho comité realizada el 15 de diciembre de 2020, la cual contempló en su orden del día: *“3. Aprobación informe financiero de FIDUAGRARIA, meses octubre y*

noviembre de 2020”, registrando al final de este punto lo siguiente: *“Sobre este informe del encargo fiduciario con corte a noviembre 30, pregunta a los participantes si se tienen comentarios, inquietudes u observaciones con respecto a las cifras; los integrantes del comité aprueban y queda consignada en esta acta”*.

Esta situación permite concluir que no se realizó un análisis detallado del contenido del informe entregado por FIDUAGRARIA, así como incumplimiento de lo establecido en el **Procedimiento PR-IMP-002**, en: **Numeral 5.2.3**. “Obligaciones de la Organización en calidad de Fideicomitente”, que señala: *“En virtud del Encargo Fiduciario de Administración y Pagos, el FIDEICOMITENTE –representanta legal de la organización beneficiaria se obligaría a: (...) Aprobar o improbar el extracto del fondo de inversión que le presente la FIDUCIARIA dentro de un plazo no mayor a 15 días contados a partir de la fecha de presentación previa presentación al Comité Técnico de Gestión Local”*.

Numeral 5.3.1. “Director de la Unidad Técnica Territorial” que establece: *“Corresponde (...) realizar el acompañamiento técnico a la ejecución del PIDAR de manera directo o a través del funcionario o contratista que él delegue para que las actividades establecidas en: (...) 10. Realizar seguimiento a la ejecución física de los desembolsos realizados a proveedores través del encargo fiduciario”*. **Numeral 5.3.2.1**. “Funciones” (Del supervisor) que indica: *“5. Hacer seguimiento a los saldos del proyecto de acuerdo con la información suministrada por el encargo fiduciario”*.

c. Incumplimiento clausulado contrato

- El numera 16 de la Cláusula Octava “Obligaciones del Constituyente” establece: *“Liquidar los descuentos y retenciones sobre los pagos que ordena realizar (...). En tal sentido, el CONSTITUYENTE deberá expedir una certificación de forma mensual firmada por el Revisor Fiscal (si aplica) o su Representante Legal, donde conste que los impuestos causados en virtud de los pagos realizados a través del Encargo Fiduciario fueron retenidos, declarados, presentados y pagados”*; así mismo, el Procedimiento PR-IMP-002 señala en su numeral 5.2.3. *“Obligaciones de la Organización en calidad de Fideicomitente. En virtud del Encargo Fiduciario de Administración y Pagos, el FIDEICOMITENTE –representanta legal de la*

organización beneficiaria se obligaría a: (...) 8. Realizar los descuentos fiscales y demás retenciones que, por Ley, deban aplicarse a cada pago y proceder a su respectiva declaración y pago, conforme a la normatividad tributaria vigente. En tal sentido, el FIDEICOMITENTE deberá expedir una certificación de forma mensual firmada por el Revisor Fiscal (si aplica) o su representante legal, donde conste que los impuestos causados en virtud de los pagos realizados a través del Encargo Fiduciario fueron retenidos, declarados, presentados y pagados”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicitó a la UTT N° 6 los documentos que evidenciaran el cumplimiento de esta obligación por parte del Constituyente, por lo que, el 18 de junio de 2021 a través de correo electrónico se allegó copia del certificado de exención de impuestos firmado por Representante Legal y Contadora, enviado a la Fiduciaria por cada uno de los 18 pagos realizados, donde se indicaba que los impuestos generados serían asumidos por el Fideicomitente, así como también se suministró soporte de declaración de retención en la fuente de dos (2) compras.

Analizada la documentación aportada, si bien se evidenció el certificado que exonera a la Fiduciaria de responsabilidades tributarias y/o fiscales, se considera que no se cumple con el requisito indicado, tanto en el contrato, como procedimentalmente, respecto a certificar mensualmente que los impuestos causados en virtud de los pagos realizados a través del Encargo Fiduciario fueron retenidos, declarados, presentados y pagados por el Constituyente.

- El numeral 2 de la Cláusula Séptima “Obligaciones de la Fiduciaria” establece: *“Enviar mensualmente a EL CONSTITUYENTE y a la ADR un extracto que contenga el movimiento de los Fondos de Inversión Colectiva que administra la FIDUCIARIA, en lo referente a los recursos depositados por EL CONSTITUYENTE o terceros por cuenta de éste en el mencionado fondo. De igual forma, rendir informes mensuales sobre la gestión general del encargo fiduciario al CONSTITUYENTE, los cuales podrá remitir vía correo electrónico conforme la información de contacto que suministre el CONSTITUYENTE”,* de lo que, la Oficina

de Control Interno no identificó el informe mensual de marzo, abril y mayo de 2021, solo obtuvo copia de los anexos de los informes de marzo y abril de 2021, y tampoco se observaron los correos electrónicos de envío a la ADR.

De igual forma, el numeral 7 de la Cláusula Séptima, señala: *“Rendir cuentas comprobadas de su gestión a El Constituyente y a la ADR cada seis (6) meses, contados a partir de la suscripción del presente contrato (...)”*, de las cuales, no se obtuvo evidencia de la rendición de cuentas del período enero a junio de 2020; no obstante, la Fiduciaria informó que ésta fue presentada el 22 de julio de 2020 mediante radicado VNO-6048.

Esta información fue requerida a la UTT N° 6; no obstante, no fue suministrada. En lo que concierne al informe de rendición de cuentas, se allegó informe de gestión del mes de junio de 2020, el cual es independiente del requerido en el contrato según esta cláusula.

- El numeral 24 de la Cláusula Octava “Obligaciones del Constituyente” establece: *“Entregar a la Fiduciaria a la firma del presente contrato, los documentos exigidos por las normas legales vigentes sobre el SARLAFT, actualizar anualmente la información en forma veraz y verificable o cada vez que se le solicite, de conformidad con la Circular Externa 029 de 2014, expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia”*.

Respecto a lo anterior, al inspeccionar el informe de “Rendición de cuentas semestral julio a diciembre de 2020” se identificó que en el numeral 12 la Fiduciaria indicó: *“(…). En virtud de lo cual, y atendiendo las políticas establecidas en el mismo se manifiesta que la información correspondiente al fideicomitente está pronto a vencer en fecha 17 de enero 2021”* [La de actualización SARLAFT]. Posteriormente, al revisar los informes mensuales de enero y febrero de 2021, se observó que continuó el requerimiento de la Fiduciaria, y teniendo en cuenta que no fue posible identificar si se cumplió con este requisito al no contar con los informes de marzo, abril y mayo 2021, se solicitó a la UTT N° 6 informar si se cumplió con este

requerimiento y allegar los soportes del caso, para lo cual, informaron: “*el representante legal de la Asociación PROCAMSA manifiesta haber enviado correo a FIDUAGRARIA en marzo 31 de 2021 con el anexo de actualización de datos en el formato FIDUAGRARIA, pero informa tener dificultades de tipo técnicas para recuperar el archivo. Envía copia de formulario diligenciado con fecha marzo 15 de 2021*”. La falta de soporte documental no permite determinar si se dio cumplimiento a esta condición contractual.

Frente a los puntos anteriores, se debe señalar que el **Procedimiento PR-IMP-002**, indica: **Numeral 5.3.2.1.** “Funciones” (del Supervisor) “*15. Realizar el cargue de los soportes de ejecución de los recursos y gestiones para desembolsos realizados ante el encargo fiduciario en el Banco de Proyectos, así como conformar el archivo de supervisión respectivo. (...)*”. **Numeral 5.8.** “**MANEJO DE LA DOCUMENTACIÓN.** *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. Es importante resaltar que en el expediente se deben incluir los documentos relacionados en el presente procedimiento como se relaciona a continuación: (...) 16. Reportes financieros generados del encargo fiduciario. (...)*”.

d. Imprecisiones en los informes mensuales entregados por la fiduciaria contratada en el marco de la ejecución del PIDAR

- Analizados los informes entregados por la Fiduciaria, llama la atención que se haya cobrado comisión fiduciaria en abril y mayo de 2020, tiempo en el que el Proyecto se suspendió, según se aprecia en el resumen de comisiones fiduciarias de los informes mensuales de cuentas de julio, agosto y septiembre de 2020, sobre lo cual la ADR no se pronunció.
- El informe del mes de septiembre de 2020 presenta una imprecisión en el apartado de las comisiones fiduciarias, puesto que en la tabla de resumen se indica que el

valor pendiente de pago a septiembre de 2020 es de \$2.089.174,14; no obstante, posteriormente se señala lo siguiente: *“En virtud de lo anterior, indicamos que el pago de la comisión fiduciaria N° 20202074, por valor de \$1.044.585,57, la cual corresponde al cobro del mes de septiembre de 2020 se efectuará en el mes de octubre de 2020 (...)”*.

- Desde el informe de febrero de 2020 y hasta el de agosto de 2020 se identificó que la Fiduciaria venía solicitando la firma del Manual Operativo por parte del Constituyente. Sobre el particular no se observó gestión de la ADR durante este período, y la Entidad cuenta con la versión pendiente de firma.
- En Acta de Reunión 001 sostenida entre el 1 y 4 de junio de 2021 con el representante legal de PROCAMSA y el supervisor del PIDAR, producto de la visita de campo que se realizó al PIDAR, se solicitó allegar los soportes de aprobación o improbación del extracto del fondo de inversión que le presente la FIDUCIARIA dentro de un plazo no mayor a 15 días contados a partir de la fecha de presentación previa presentación al Comité Técnico de Gestión Local, de lo cual se obtuvo como respuesta que: *“No se cuenta con soportes de la realización de esta actividad”*, situación que contraviene lo establecido en el Procedimiento PR-IMP-002, en su numeral 5.2.3. *“Obligaciones de la Organización en calidad de Fideicomitente”*, que señala: *“En virtud del Encargo Fiduciario de Administración y Pagos, el FIDEICOMITENTE –representanta legal de la organización beneficiaria se obligaría a: (...) Aprobar o improbar el extracto del fondo de inversión que le presente la FIDUCIARIA dentro de un plazo no mayor a 15 días contados a partir de la fecha de presentación previa presentación al Comité Técnico de Gestión Local”*.

e. Inconsistencia en el Plan Operativo de Inversión (POI). Se evidenció que el 8 de junio de 2020 PROCAMSA suscribió un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales en Asistencia Técnica por valor total de \$33.000.000. Al confrontar el valor del contrato frente al Plan Operativo de Inversión, se observó que para esta contratación se disponía de \$34.368.000, presentándose así una diferencia del contrato frente al valor del POI por \$1.368.000. Sobre el asunto, la UTT N° 6 informó:

“De acuerdo con las consideraciones presentadas al CTGL según acta N° 2, se realizó un débito en el Plan de Inversiones en los rubros herramientas y honorarios contador por valor de \$10.368.000 lo que se acordó sumarlo al valor de \$24.000.000, que se tenía inicialmente para los honorarios del agrónomo con el objeto de ampliar el tiempo de asistencia técnica para el proyecto, lo que alcanzaba para 11 meses de contrato a un valor de \$3.000.000 por mes, quedando un remanente de \$1.368.000 que solamente daría para 13.7 días de contrato, por lo que la Asociación realizó el contrato por 11 meses quedando en el proyecto el mencionado excedente”.

No obstante lo anterior, en el mes de abril de 2021 se llevó a cabo la modificación del Plan Operativo de Inversión con el fin de determinar el valor en excedentes del proyecto para definir su reinversión, sin tener en cuenta este valor, más aún cuando en respuesta del 18 de junio de 2021 la UTT N° 6 informó que el contrato de la Ingeniera Agrónoma finalizó el 12 de mayo de 2021, lo cual no permitió determinar el valor exacto de excedentes del proyecto para definir su posible reinversión.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguimiento inadecuado o nulo frente a soportar la correcta o adecuada ejecución y cumplimiento de las cláusulas contractuales y procedimentales ▪ Desconocimiento de las obligaciones procedimentales y contractuales del representante legal, supervisor, Director UTT y Comité Técnico de Gestión Local. ▪ Desalineación entre los términos procedimentales y el clausulado y operación del Encargo Fiduciario. ▪ Delegación y entrega exclusiva de los recursos a la Forma Asociativa sin intervención de la ADR para su eventual gestión y recuperación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incongruencia entre la operación del Encargo Fiduciario y la rendición de cuentas (pagos, comisiones, etc.). ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos claves para el desarrollo de los PIDAR. ▪ Desviación e/o inapropiada asignación, administración o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos ▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del mismo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de la trazabilidad del proyecto por falta de documentación ▪ Desconocimiento de la situación financiera de los recursos del PIDAR ▪ Posible pérdida o aplicación inadecuada de los recursos del PIDAR. ▪ Eventual opinión adversa (dictamen) sobre los estados financieros del Encargo Fiduciario.

Recomendación(es): Generar un check list de la documentación que se deriva de la ejecución de los PIDAR, y verificar frente a la documentación que exista en físico y digital, para garantizar la existencia de todos los soportes que se derivan del proceso de Supervisión del Contrato de Encargo Fiduciario.

Designar o fortalecer el apoyo financiero para los PIDAR ejecutados a través de modalidad directa, para evaluar los informes financieros emitidos por la Fiduciaria y el estado de ejecución de los recursos del PIDAR, y que los conceptos que se emitan sean insumos para aprobar o improbar estos informes y elaborar el informe financiero de supervisión.

A partir de las experiencias obtenidas con los proyectos ejecutados a través de modalidad directa, proponer modificaciones a condiciones contractuales que no están definidas específicamente o presentan incongruencia o diferencias frente al procedimiento definido (PR-IMP-002) o a la realidad operativa de los proyectos.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“(…). literal c), aunque no se enviaron las certificaciones mensuales firmadas por el Revisor Fiscal o su representante legal, donde constara que los impuestos causados en virtud de los pagos realizados a través del Encargo Fiduciario fueron retenidos, declarados, presentados y pagados, se aclara que cuando hubo lugar a impuestos la Organización emitió soporte de declaración de retención en la fuente. Respecto a los informes de gestión que debe enviar la Fiduciaria mensualmente se informa que en correo electrónico enviado el día 09/06/2021 a la auditoría (...) está el informe del mes de marzo y abril, respecto al del mes de mayo, al momento de realizarse la auditoría desde la Fiduciaria no se había enviado el informe dado que estos son remitidos los días 10 de cada mes. En cuanto al informe de rendición de cuentas semestral efectivamente la Fiduciaria lo remitió; sin embargo, no se adjuntó en los documentos requeridos por la auditoría dado que solamente se solicitaron los informes mensuales de gestión y no el informe de la rendición de cuentas semestral. Respecto a la actualización SARLAFT, se puede evidenciar en el informe de gestión mensual enviado por la Fiduciaria del mes de*

abril (...) en la página 4 “Aspectos relevantes” que el representante legal sí envió la documentación para la actualización el día 31/03/2021.

(...) literal d), en cuanto al cobro de comisión por parte de la Fiduciaria en los meses de abril y mayo del 2020 se puede evidenciar en el informe de rendición de cuentas semestral de marzo a julio del 2020 (...) que esto no es cierto, la Fiduciaria no realizó cobro de comisión en estos meses. Respecto a la solicitud de la Fiduciaria del Manual Operativo firmado por el representante legal de la organización, el supervisor envió correo 14/05/2020 (...) a la Fiducia solicitando el manual y este fue enviado firmado por el representante legal el día 13/07/2020 (...). En lo concerniente a los soportes de aprobación o improbación del extracto del fondo de inversión que se debe presentar a la Fiduciaria, el procedimiento no especifica cómo se debe emitir la aprobación o improbación, por lo que se asume que si a los 15 días de presentación del extracto por parte de la Fiduciaria la organización no se ha pronunciado se da por aprobado el extracto. Por lo anteriormente descrito, no se acepta la situación descrita en el hallazgo

(...) literal e), no se acepta debido a que actualmente el proyecto cuenta con el excedente mencionado por valor de \$1.368.000 para asistencia técnica; sin embargo, una vez se cuente con la totalidad de excedentes del proyecto se definirá la reinversión del excedente mencionado en el informe de auditoría.”

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

- No revisión a profundidad del contrato con la Fiduciaria y de los informes mensuales de gestión de la Fiduciaria.
- Desconocimiento por parte de la organización de las obligaciones en su calidad de Fideicomitente.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Verificar que el contrato de encargo fiduciario de	Verificar el contrato de encargo Fiduciario de los	Preventiva	Equipo Humano VIP	1-jul-2021	31-dic-2021

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
cumplimiento a lo establecido en el procedimiento	PIDAR cofinanciados por la ADR.				
Ajustes al procedimiento de ejecución directa / componente financiero	Procedimiento ajustado	Correctiva	Equipo Humano VIP	1-jul-2021	31-jul-2021
	Socialización procedimiento ajustado a las 13 UTT			1-ago-2021	31-dic-2021
Ajustes al procedimiento de ejecución directa / socialización contrato encargo Fiduciario previo a la suscripción	Procedimiento ajustado	Preventiva	Equipo Humano VIP	1-jul-2021	31-jul-2021
	Socialización procedimiento ajustado a las 13 UTT			1-ago-2021	31-dic-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Acceso a Activos Productivos responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

La Oficina de Control Interno no acepta las justificaciones dadas a los literales referidos por el equipo auditado, en virtud del siguiente racional:

Si bien se observó que se realizaron las retenciones a que hubo lugar en la ejecución de las compras aplicables, la observación va encaminada al incumplimiento de la no emisión de la certificación con periodicidad mensual que constatará que los impuestos causados en virtud de los pagos realizados a través del Encargo Fiduciario fueron retenidos, declarados, presentados y pagados. En este sentido, se concluye que así exista una alternativa para soportar la situación, no se está cumpliendo con los términos contractuales y conlleva a que la ADR analice junto con el constituyente si es pertinente hacer cambios al clausulado del contrato fiduciario.

Respecto a los informes que debe presentar mensualmente la fiduciaria, tal como se mencionó en el reporte de hallazgos, la Oficina de Control Interno obtuvo copia únicamente de los anexos derivados de los informes, para lo cual el criterio que se señala incumplido es la ausencia de esta documentación en el repositorio digital SharePoint, teniendo en cuenta que toda la documentación derivada del PIDAR debe reposar en este sitio.

En cuanto al informe de rendición de cuentas semestral se precisa que el mismo fue solicitado a la Unidad Técnica Territorial N° 6 Manizales, a través de correo electrónico del 16 de junio de 2021, en el que se requirió “*k*) se solicita allegar el informe de rendición de

cuentas semestral del periodo Enero-Junio de 2020 y el soporte de su recibo oportuno por parte de la ADR (...)”.

En cuanto a la actualización SARLAFT, es de precisar que la misma no fue allegada en la solicitud realizada el 16 de junio de 2021. De otra parte, es de resaltar que el informe de abril de 2021 presentado por la fiduciaria señala: *“Es importante precisar que, aun nos encontramos a la espera de la última declaración de renta por parte del fideicomitente para proceder a la revisión y aprobación de la información SARLAFT, remitida a esta Sociedad Fiduciaria el pasado 31 de marzo de 2021”*, lo cual permite concluir que la misma fue entrega extemporáneamente puesto que la información venció el 17 de enero de 2021, y aún así esta fue aportada incompleta. Llama igualmente la atención la demora en la atención de los requerimientos de la Fiduciaria al Constituyente y la falta de monitoreo oportuno a su cumplimiento.

En cuanto al cobro de comisión por parte de la Fiduciaria en los meses de abril y mayo del 2020, lo que se resalta es que los informes de julio, agosto y septiembre de 2020, señalan que para dichos meses si hubo pago por este concepto sin que la Entidad se pronunciara, lo que confirma que no hubo revisión exhaustiva de los informes presentados por la Fiduciaria, reafirmando el incumplimiento de lo establecido procedimentalmente en cuanto a la obligación del representante legal de la organización beneficiaria (en este caso PROCAMSA) de *“(...) Aprobar o improbar el extracto del fondo de inversión que le presente la FIDUCIARIA dentro de un plazo no mayor a 15 días contados a partir de la fecha de presentación (...)”*, actividad que permitiría verificar la consistencia de la información registrada en los informes. Se enfatiza en que una confirmación negativa (es decir, aceptar el contenido de un documento si no media solicitud en contrario) es un procedimiento débil para constatar saldos y movimientos, pues denota que no se están efectuando las revisiones requeridas.

Respecto a lo relacionado con los excedentes derivados del contrato de asistencia técnica, se reafirma lo descrito en el hallazgo respecto a que en abril 2021 se realizó la modificación al POI para conocer los excedentes del proyecto para su reinversión, sin tener en cuenta este valor resultante del contrato de asistencia técnica (\$1.368.000), aun cuando desde la

suscripción del contrato se conocía este sobrante, lo cual hubiese permitido definir nuevos o mejores bienes o insumos que favorecieran a la asociación beneficiaria del PIDAR.

Frente al Plan de Mejoramiento, esta Oficina de control Interno presenta las siguientes observaciones:

- Para la primera acción propuesta *“Verificar que el contrato de encargo fiduciario de cumplimiento a lo establecido en el procedimiento”*, no se evidencia una meta clara, medible y cuantificable que permita tener un soporte de su ejecución. En este sentido, se recomienda ajustar la meta a lo que se derivaría de la verificación propuesta. Ejemplo, informes de verificación. En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que el contrato es de ejecución sucesiva, por lo que los tiempos propuestos para eventuales subsanaciones pueden originar materialización de los riesgos y situaciones comentadas en este reporte de hallazgo (seis meses contados a partir de julio 2021).
- La segunda acción propuesta no está atacando la causa, dado que la falta de revisión detallada de los informes de gestión o reportes mensuales de la Fiduciaria no se logra mediante la actualización del procedimiento de la ADR sobre ejecución directa y su socialización. Por tanto, es necesario que se definan controles que permitan hacer estas validaciones. Dado este racional, también es necesario replantear las metas, las cuales están orientadas a realizar las acciones sin incidencia precitadas.
- La tercera acción propuesta le aplica el razonamiento previamente expuesto, dado que las obligaciones contractuales del constituyente no se cumplirán con el hecho de atender una socialización o ajustar el procedimiento. Se recomienda fortalecer con controles de chequeo legal revisado juntamente con la ADR.

Por último, se sugiere proponer una acción correctiva para subsanar juntamente con la Fiduciaria, el mayor valor pagado por concepto de comisión fiduciaria en el mes de noviembre de 2020, o realizar las aclaraciones pertinentes en los informes posteriores mensuales y hacer los ajustes contables a que haya lugar por parte de la Fiduciaria.

HALLAZGO N° 5. Desalineación en aplicación de directrices de socialización y falta de acreditación de requisitos previos para iniciar ejecución del PIDAR e incumplimiento de funciones del Comité Técnico de Gestión Local

En la revisión de la documentación soporte del PIDAR cofinanciado mediante Resolución 998 del 27 de diciembre de 2019 (ejecutado a través de Modalidad Directa), la Oficina de Control Interno observó:

a. Desalineación en aplicación de directrices de socialización del PIDAR. El PIDAR fue socializado el 17 de marzo de 2020, por lo tanto, la UTT N° 6 debía acatar los siguientes lineamientos del Procedimiento "*Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa*" (PR-IMP-002):

- Numeral 5.3.1. "(...). *Corresponde al Director de la Unidad Técnica Territorial realizar el acompañamiento técnico a la ejecución del PIDAR de manera directa o a través del funcionario o contratista que él delegue para que las actividades establecidas en: (...) 5. Impartir a los Beneficiarios, de manera oportuna y clara, la socialización de la ejecución del Proyecto (PIDAR), y prestarle su colaboración, a efectos de que los Beneficiarios puedan dar pleno cumplimiento a sus obligaciones*".
- Numeral 6, actividad 8 "*Socializar el PIDAR a la forma organizativa beneficiaria*", que señala: "*La UTT convocará y liderará la reunión de socialización (...). A esta reunión asisten obligatoriamente: 1. Los representantes del CTGL, 2. El 100% de los beneficiarios directos del proyecto. y 3. El representante de Cofinanciadores diferentes a la ADR -en el caso de presentarse el caso*" (Subrayado fuera de texto).

No obstante lo anterior, se observó que de los 48 beneficiarios iniciales del Proyecto registrados en el formato F-EFP-002 "*Caracterización de la Población Beneficiaria*", 15 de ellos (31%) no participaron de la actividad de socialización, al no hallarse registrados en el listado de asistencia anexo al acta con la que se documentó la actividad. Es

importante mencionar que, aunque se haya reconocido la participación de 50 personas, al realizar la inspección de la evidencia, se observó que solo 33 de ellos ostentaban la calidad de beneficiarios.

Durante la visita de campo de auditoría al municipio de San José de Caldas donde se desarrolla el Proyecto, se solicitó al Supervisor y Representante Legal de la forma asociativa PROCAMSA (Asociación de Productores Agropecuarios del Campo de San José Caldas) allegar el soporte de la socialización del PIDAR a beneficiarios que no asistieron al primer proceso realizado por la UTT, así como a los que ingresaron posteriormente como producto de una sustitución, a lo cual, se manifestó (como consta en acta de reunión) que: *"En ocasiones se evidenciaba que por motivos de fuerza mayor no podían asistir algunos beneficiarios y por tal motivo delegaban a otra persona. Frente a las que se incorporaron posteriormente por sustitución, se le realizó a cada uno de ellos una especie de capacitación/socialización/recuento del objetivo del proyecto, sus compromisos, obligaciones, entre otros temas. Dicha capacitación fue realizada por la Ingeniera Agrónoma vinculada al PIDAR."* Posteriormente, a través de correo electrónico del 9 de junio de 2021, la UTT N° 6 informó que: *"los 5 nuevos beneficiarios recibieron la socialización del proyecto de parte de la Agrónoma, Asistente Técnica del Proyecto, como consta en Informe de Actividades N° 7 del 21 de enero de 2021"*; no obstante, al inspeccionar dicho informe de actividades, se observó que en el acápite "Actividades de formación" se registró: *"Se participó en la entrega de insumos a los cinco productores que ingresaron al proyecto el 19 de Diciembre [2020], contando con la participación del representante legal de la Asociación Andrés Felipe Montes Ossa, ASOHOFRUCOL y la Alcaldía Municipal. Se explicó a los productores las generalidades del proyecto y proceso de Asistencia Técnica, que involucra la ejecución del proyecto"*.

Aunque el informe precitado confirma que se dio una explicación del Proyecto a los cinco (5) beneficiarios sustitutos que se vincularon al PIDAR, la misma documentación evidencia que no hubo participación de la ADR en esta actividad, aunado a que no se

desvirtuó la falta de participación del 31% de beneficiarios al inicio del proyecto, lo cual configura el incumplimiento de la normatividad mencionada al principio de este reporte.

- b. Falta de acreditación de requisitos previos para iniciar ejecución del Proyecto.** Si bien el Proyecto cuenta con el Contrato de Encargo Fiduciario N° 6-2020-ADR-PROCAMSA-998 suscrito el 17 de enero de 2020, así como con los documentos que soportan la contrapartida, los cuales datan de diciembre 2018 y 2019, suscritos por el representante legal de la forma asociativa PROCAMSA y por el líder de la Asociación Hortofrutícola de Colombia - ASOHOFRUCOL, y teniendo en cuenta que, además para el PIDAR no aplicó la emisión de licencias ambientales, no se evidenció la expedición de la certificación del cumplimiento de requisitos previos de la que trata la actividad 9 "*Verificar requisitos previos a la ejecución*", del numeral 6 del Procedimiento (PR-IMP-002), que señala: "*El Director de la Unidad Técnica Territorial certificará el cumplimiento de los siguientes requisitos previos a la ejecución, en el CTGL: 1. Licencias definitivas y permisos previstos en la normativa vigente y aplicable, si a ellas hubiere lugar, 2. Verificar la Constitución del encargo fiduciario y 3. Documento que soporte la contrapartida para la operación del PIDAR.*" (Subrayado fuera de texto)

Es de precisar que, durante la visita de campo de auditoría al municipio de San José de Caldas, lugar donde se ejecuta el Proyecto, se llevó a cabo reunión con el Supervisor y Representante Legal del PIDAR, en la cual se indagó, entre otros aspectos, por el certificado de cumplimiento expedido por la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP o la Unidad Técnica Territorial - UTT que acredita que la organización beneficiaria cumplió con los requisitos previos al inicio de la ejecución, producto de lo cual se informó "*no existe evidencia documental de la certificación del cumplimiento de los requisitos previos*".

- c. Incumplimiento funciones del Comité Técnico de Gestión Local (CGTL).** El procedimiento PR-IMP-002 establece en su numeral 5.4.1. "*Proceso Contractual. Una vez el CTGL aprueba el POI, realizará la verificación de las actividades del proyecto y priorizará las compras y contrataciones necesarias para la correcta ejecución del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural. Realizada la priorización dentro*

de los diez (10) días siguientes elaborará y aprobará los términos de referencia para la contratación de los bienes y servicios que se requieran para la ejecución del proyecto". Así mismo, en el numeral "5.3.3.1 Funciones del Comité Técnico de Gestión Local – CTGL" señala: "3. Elaborar los términos de referencia para la adquisición de los bienes y/o servicios que se pretendan adquirir o contratar, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento de operación del PIDAR".

Teniendo en cuenta lo anterior, una vez revisadas las actas del CTGL del PIDAR, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes inconsistencias:

- En la sesión N° 2 del 11 de mayo de 2020, en el numeral 4 del orden del día se trató la "Presentación y aprobación de términos de referencia para la contratación de profesional en ciencias agropecuarias, contador y estudio de suelos"; no obstante, no se evidenció que se llevara a cabo la presentación y aprobación de los términos de referencia de los agro insumos que hacen parte del Plan Operativo de Inversión; sin embargo, en la sesión N° 4 realizada el 9 de junio de 2020 se trató lo concerniente a la Evaluación de propuestas del proceso contractual 003 Adquisición y provisión de agro insumos, máquinas y equipos, es decir, se inició la etapa de evaluación de propuestas sin que previamente existieran términos de referencia aprobados de los agroinsumos.
- En la sesión N° 12 del 15 de diciembre de 2020 se llevó a cabo la presentación del ajuste al Plan Operativo de Inversión del PIDAR, con el fin de incorporar la compra de nuevos insumos para el proyecto con ocasión de los excedentes que se habían obtenido de las compras anteriores, así como por la no compra de tres (3) elementos que por consenso del comité podrían suprimirse, según lo manifestado por el Representante Legal de PROCAMSA, debido a que los beneficiarios ya contaban con este tipo de insumos. Dicha solicitud fue aprobada por los miembros del Comité. No obstante, lo anterior, la presentación y aprobación de los términos de referencia se dio en la sesión del CTGL N° 13 realizada el 12 de febrero de 2021, superando así el término estipulado procedimentalmente para la realización de esta actividad, el cual es de diez (10) días a partir de la priorización de las contrataciones.

- No se observó los términos de referencia del ítem del Plan Operativo de Inversión "Parcela Demostrativa", aunado que sobre este aspecto el Director de la UTT N° 6 en sesión N° 12 del CTGL realizado el 15 de diciembre de 2020, manifestó que: *"(...) se debe especificar muy claramente cómo serían los costos que constituyen la instalación de esta parcela demostrativa; sería motivo de otro comité si les parece para dejarlo muy claro y establecido para no tener inconvenientes en cómo se desarrolla ese proceso"*, compromiso que no se vio cumplido en las actas de comités subsiguientes.
- En sesión N° 3 del CTGL realizado el 25 de mayo de 2020 se llevó a cabo la Evaluación de propuestas para contratación de servicio estudio de suelos, entre otros puntos tratados, en lo cual, luego de revisar las cuentas de correos electrónicos destinadas para la recepción de ofertas, se indicó que no fue recibida ninguna propuesta, motivo por el cual el proceso se declaró desierto, a raíz de lo cual, en el apartado *"Proposiciones y Varios"* se concluyó *"continuar con el proceso de estudios de suelos, la propuesta es que salgan en los mismos términos"*. Posteriormente, en CTGL N° 4 del 9 de junio de 2020, se llevó a cabo nuevamente la evaluación de propuestas para la contratación referida, en lo cual se señaló que se recibió una única propuesta en dos de las cuentas de correo electrónico destinadas para ello, con la que se inició el proceso de evaluación, aunque la documentación se presentó incompleta, por lo que, se procedió a emitir correo electrónico al oferente, solicitando complementar la información necesaria y faltante.

Esta situación contraviene lo establecido en el **Procedimiento PR-IMP-002**, que señala en: **Numeral 5.3.3.1** *"Funciones del Comité Técnico de Gestión Local – CTGL. (...). 5. Seleccionar a los proveedores de acuerdo con los requisitos establecidos en el procedimiento de operación y los términos de referencia"*. **Numeral 5.4.1** *"Proceso Contractual. (...). De no contar como mínimo con tres (3) ofertas que cumplan los requerimientos mínimos establecidos en los términos de referencia, se ampliará el término de recepción de ofertas por un término igual al*

inicialmente fijado. En caso de no recibirse las ofertas necesarias para adelantar la evaluación, el proceso se declarará desierto. De persistir la situación, desde el nivel central se adelantarán las acciones necesarias en apoyo con la Vicepresidencia de Gestión Contractual para apoyar a la organización en la realización de un nuevo proceso en la búsqueda de oferentes para poder satisfacer las necesidades del proyecto". **Numeral 6, Actividad 11.** *"Definir Términos de Referencia y procesos Contractuales. El CTGL debe definir el proceso contractual conforme a la tipología del proyecto, que convenga elaborar los términos de referencia para las contrataciones de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.4. De ser necesario, el CTGL liderado por el Director de la UTT, podrá requerir el apoyo de la Vicepresidencia Contractual en calidad de asesor de los procesos contractuales."*

En virtud de lo anterior no se evidenció que se recurriera a la Vicepresidencia de Gestión Contractual para apoyar la búsqueda de más oferentes para esta contratación, limitándose a la única oferta recibida.

- Al verificar la asistencia de los integrantes del CTGL a las sesiones, se evidenció que en la sesión N° 6 realizada el 18 de junio de 2020, en la cual se evaluó la propuesta de plan de trabajo de Asistencia Técnica presentado por la Ingeniera Agrónoma contratada para el proyecto, no participó el Representante Legal de la forma asociativa PROCAMSA ni su delegado.
- En la sesión N° 7 del 28 de julio de 2020 se evidenció la participación del señor Montes en calidad de Representante Legal de PROCAMSA; no obstante, en el acta se plasmó lo siguiente: *"El doctor (...) Salazar consulta al representante legal si ya está legalizada ante cámara de comercio la representación legal, la respuesta es que se encuentran realizando los trámites respectivos"* (subrayado fuera de texto), lo cual, aunado a que el Certificado de Existencia y Representación Legal emitido el 4 de agosto de 2020 por la Cámara de Comercio de Manizales, en la que se certificó el cambio de la Junta Directiva y Representación Legal de la Asociación de Productores Agropecuarios del Campo de San José Caldas (PROCAMSA) quedó formalmente registrado el 31 de julio de 2020, permite concluir que el señor Montes

aun no ostentaba la figura de representante legal de la Asociación. Estas situaciones contravienen lo dispuesto en el numeral 5.3.3. “Comité Técnico de Gestión Local – CTGL”, del procedimiento PR-IMP-002, que señala: “(...) Este comité estará integrado por: a. Director de la Unidad Técnica Territorial, b. Representante Legal de la Organización o Entidades Territoriales o Esquemas Asociativos Territorial beneficiarios del PIDAR o su delegado, c. Supervisor del PIDAR. d. Un representante de otros Cofinanciadores, cuando existan contrapartidas adicionales, distintas a las aportadas por los beneficiarios con voz, pero sin voto. El Comité delibera con la asistencia de la totalidad de los miembros que tengan voto y las decisiones se toman por consenso”.

- El numeral 5.3.3.1 del procedimiento PR-IMP-002 establece que es función del CTGL: “Realizar seguimiento mensual a la operación de los PIDAR”, por lo que se interpreta que el comité debe sesionar mensualmente, observando que a la ejecución del PIDAR no se realizó seguimiento a través del comité en los meses de abril y noviembre de 2020, y enero de 2021, al no evidenciar actas de comité para estos meses.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento de los procedimientos, normas o instrucciones vigentes aplicables a la socialización de los PIDAR y desarrollo de actividades contractuales. ▪ Omisiones en la verificación de requisitos habilitantes de conformación y asistentes a los CTGL. ▪ Falta de gestión para asegurar la participación de la totalidad de beneficiarios en la actividad de socialización. ▪ Falta de claridad, asesoría o acompañamiento de la 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros que no cumplen con los requisitos de los términos de referencia ▪ Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local - CTGL, sin presencia del quórum 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 CTGL. ▪ Eventuales conflictos de interés entre las necesidades de los beneficiarios del proyecto y las de la Asociación que los representa. ▪ Eventual invalidez o ineficacia de las decisiones que se toman en los CTGL ▪ Pérdida de trazabilidad de la información, compromisos y demás actuaciones en el marco de las reuniones del CTGL.

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
Vicepresidencia de Gestión Contractual frente a situaciones no previsibles que puedan presentarse en las distintas etapas de la contratación de proveedores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos claves para el desarrollo de los PIDAR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quejas por inadecuado proceder en los procesos de evaluación o selección de proveedores ▪ Beneficiarios desorientados o que desconocen sus derechos de participación y opinión en el proyecto.

Recomendación(es): Programar con suficiente antelación las actividades de socialización, apoyándose en las formas asociativas para facilitar la comunicación, de tal manera que se pueda contar con su asistencia en la fecha planeada, así como reiterar la obligación que les asiste como beneficiarios de participar en las actividades de socialización de los proyectos. Ahora bien, al momento de desarrollar la reunión, es necesario designar una persona que valide las identificaciones (cédulas de ciudadanía), los anexos del caso (como poderes de representación), y su registro en las planillas de asistencia, y, en simultáneo, en un archivo de Excel que facilite los cruces posteriores frente a los listados de los beneficiarios. Así las cosas, se sugiere evitar la rotación de listados de asistencia, pues ello conlleva a cometer errores de duplicidad de datos, errores en la consignación de estos, firmas por parte de personas que no pertenezcan al proyecto o ilegibilidad de los nombres y firmas de los asistentes.

Frente a las sesiones de los CTGL, se recomienda que el Secretario del Comité lleve una planilla de inscripción de los integrantes principales, y a renglón seguido, relacionar sus respectivos suplentes (delegados). Se deberá contar con un soporte documental de la delegación de asistencia para los actores facultados a ello, asegurando así que las decisiones tomadas estén soportadas en cuanto a la deliberación permitida. Así mismo, se deberán considerar las coyunturas de legalización de cualquiera de los actores que integran el Comité, de tal manera que se garantice su participación y poder de toma de decisión en la reunión. Se deberá evitar convocar y/o continuar con reunión de CTGL si no se cuenta con la asistencia de todos sus miembros con derecho a voz y voto o si alguno de ellos presenta alguna novedad sobre su posición hasta tanto sea legalizada.

Frente a los procesos de selección de proveedores o contratistas y su contratación, se recomienda a Directores de la UTT o su equipo de trabajo y Vicepresidencia de Integración Productiva escalar las inquietudes asociadas con la instancia pertinente (Vicepresidencia de Gestión Contractual). Para el efecto, se recomienda diseñar un lineamiento sobre la ocurrencia de situaciones particulares derivadas de estas actividades e implementarlo, dejando documentado dicho actuar en las actas de CTGL. Cualquier desviación relacionada, deberá ser justificada.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: En cuanto a lo planteado en el “literal c”, el auditado manifestó lo siguiente, indicando que no aceptaba tal situación descrita en el hallazgo:

- *“Primera viñeta, se debe precisar que los TDR (Términos de Referencia) referentes a los agro-insumos fueron presentados y aprobados en el CTGL con acta N° 003 el 25 de mayo de 2020 en proposiciones y varios. Por lo anterior, se puede evidenciar que en el desarrollo del Comité N° 003 si se dio aprobación de los mencionados términos, los cuales fueron evaluados en la sesión del 9 de junio de 2020. (...).*
- *Segunda viñeta, es importante aclarar que el ajuste al POI se realiza frente a la reinversión de los excedentes y el procedimiento de ejecución directa establece que en la etapa inicial “Una vez el CTGL apruebe el POI, realizará la verificación de las actividades del proyecto y priorizará las compras y contrataciones necesarias para la correcta ejecución del [PIDAR]. Realizada la priorización dentro de los diez (10) días siguientes elaborará y aprobará los términos de referencia para la contratación de los bienes y servicios que se requieran para la ejecución del proyecto”. (...).*
- *Tercera viñeta, la propuesta de compra de insumos para la implementación de parcela demostrativa la presentó la asociación el 26 de mayo de 2021 quedando consignada en el acta N° 17 y este CTGL le solicitó al representante legal que realizara algunos ajustes y la volviera a presentar. Por su parte, el 24 de junio de 2021 se realiza CTGL*

y se aprueba la propuesta mediante acta N° 18. Los términos de referencia se encuentran en construcción y en acta N°19 se presentarán y aprobarán los mismos.

- Quinta viñeta, se anexa la delegación realizada por el representante legal para la sesión del CTGL N° 6. (...).
- Sexta viñeta, el supervisor el PIDAR verificó el acta de asamblea ordinaria de la asociación, en donde evidenció que el Sr. (...) Montes aceptó la representación legal de PROCAMSA. Vale la pena anotar que existe el acta de nombramiento de fecha 6 de marzo de 2020, la cual, por motivos de aislamiento decretados por el Gobierno Nacional, no fue posible registrar ante Cámara de Comercio de Manizales la anotación respectiva por actualización del representante legal. Es por esto, que la supervisión del PIDAR considera el acta de nombramiento y carta de aceptación del cargo como un documento válido el cual garantiza el cargo del representante legal de la organización.”

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

- Falta de compromiso de los beneficiarios para asistir a la socialización, ya que todos fueron informados por la UTT del día, hora y lugar.
- Falta de lineamientos en el procedimiento de ejecución directa vigente, para atender las causas no previstas que no permiten la socialización del 100% de los beneficiarios.
- A pesar de estar consignado en el procedimiento de ejecución directa, la certificación de cumplimiento de requisitos previos no se encuentra como formato anexo.
- Falta claridad en el numeral 5.4.1. “Proceso Contractual” del Procedimiento de ejecución directa, y falta de interpretación del ítem 7 del numeral 5.3.3.1.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar la socialización del proyecto a los 15 beneficiarios que no asistieron a	Realizar reunión de socialización	Correctiva	Equipo Humano VIP	01-jul-2021	30-jul-2021

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
la primera jornada de socialización del PIDAR	del PIDAR a 15 beneficiarios				
Ajustar el procedimiento de ejecución directa "Ejecución de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa" (PR-IMP-002).	Procedimiento PR-IMP-002 ajustado	Preventiva	Equipo Humano VIP	01-jul-2021	31-jul-2021
Capacitar a las UTT con respecto al ajuste realizado al procedimiento PR-IMP-002 para dejar capacidad instalada respecto de la ejecución de los recursos de cada PIDAR.	Socialización del procedimiento ajustado a las 13 UTT's	Preventiva	Equipo Humano VIP	8-ago-2021	31-dic-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) – Dirección de Acceso a Activos Productivos 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 analizada la respuesta del equipo auditado, esta Oficina de Control Interno no la acoge en virtud del siguiente racional:

Respecto a lo señalado de que la aprobación de los términos de referencia de los agro-insumos se realizó en la sesión 03 del CTGL llevada a cabo el 25 de mayo de 2020, no se considera que esta actividad se haya realizado adecuadamente, ya que no se abordaron temas relevantes tales como la fecha de publicación, especificaciones para la recepción de ofertas, apertura y cierre de presentación de ofertas y demás condiciones relacionadas con este proceso, de las cuales el comité presentara su aprobación como se realizó con las demás contrataciones y compras del PIDAR.

Por otra parte, es preciso señalar que, el procedimiento PR-IMP-002 establece "*Una vez el CTGL apruebe el POI, realizará la verificación de las actividades del proyecto y priorizará las compras y contrataciones necesarias para la correcta ejecución del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural. Realizada la priorización dentro de los diez (10) días siguientes elaborará y aprobará los términos de referencia para la contratación de los bienes y servicios que se requieran para la ejecución del proyecto*" (Subrayado fuera de texto), de lo anterior, en primera medida no se observó cual fue la priorización de compras o contrataciones dentro del proyecto, de igual forma, se interpreta que dentro de los diez (10) días siguientes a dicha priorización, se llevará a cabo la elaboración y aprobación de

los términos de referencia de todos los bienes, insumos y/o servicios que se deben adquirir/contratar para la ejecución del proyecto, situación que permite evidenciar que frente a la adquisición de agro-insumos, la presentación y aprobación de los términos de referencia se realizó extemporáneamente.

Así mismo, respecto a la reinversión de los excedentes del proyecto, aprobados en la sesión N° 12 del 15 de diciembre de 2020, se resalta lo señalado anteriormente, en el entendido que se considera que al definir en que se utilizaran los excedentes del proyecto, las actividades de contratación deben ser priorizadas con el fin de que la ejecución del proyecto se de en los plazos previstos, situación que se entiende se debe adherir a las condiciones procedimentales. Por lo anterior no se desvirtuó la observación, y, por tanto, es menester que se definan controles detallados y específicos sobre el proceder en los procesos contractuales.

Las explicaciones dadas sobre los términos de referencia de la parcela demostrativa, no desvirtúa lo observado por la Oficina de Control Interno, toda vez que desde diciembre 2020 se tenía previsto su adquisición y a mayo de 2021 no se había avanzado al respecto, conllevando esto al incumplimiento del POI en cuanto a las fechas de ejecución programadas.

En cuanto a lo señalado frente a la participación del señor Montes en calidad de Representante Legal de PROCAMSA en la sesión N° 7 del CTGL realizada el 28 de julio de 2020, las explicaciones no desvirtúan lo observado por la Oficina de Control Interno, toda vez que, de acuerdo con los requisitos solicitados por la Entidad respecto a la asociación y su representante legal, no se considera que el señor Montes ostentara legalmente la figura de representante legal de PROCAMSA, más aun cuando el señor Carvajal (anterior representante legal de la asociación) participó en los comités hasta la sesión 5 del 16 de junio de 2020, concluyendo que en si bien se radicó la solicitud en marzo de 2020, de igual forma se consideraba que se debía surtir el trámite legal que confirmara este cambio.

Frente a lo señalado para la observación relacionada con la no asistencia del representante legal de la asociación PROCAMSA o su delegado a la sesión del CTGL N° 6 realizada el 18 de junio de 2020, una vez analizado el documento aportado y aunado a lo descrito anteriormente, no se considera que se desvirtuó la observación, toda vez que el documento está suscrito por el señor Montes como representante legal de PROCAMSA, quien legalmente no ostentaba esta figura en dicha época.

En cuanto a los Planes de Mejoramiento, esta Oficina de Control Interno recomienda que, para la primera acción propuesta, la meta debe concretarse en una evidencia medible o verificable, tales como las actas correspondientes del espacio de socialización y la identificación de los beneficiarios que no asistieron al primer encuentro.

Respecto a la segunda y tercera acción propuesta, esta Oficina de Control Interno reitera que no basta con actualizar el procedimiento PR-IMP-002 y socializarlo a las 13 UTT, sino que se deben adoptar mecanismos para implementar los controles que presentaron desviaciones según el contenido de este reporte y que mitigue los riesgos relacionados, por lo que se insta a la Vicepresidencia de Integración Productiva a proponer acciones complementarias que ataquen las causas identificadas.

HALLAZGO N° 6. Incumplimiento lineamientos de notificación y socialización de PIDAR y designación de la Secretaría Técnica del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL en PIDAR ejecutado bajo modalidad de Convenios de Cooperación.

Teniendo en cuenta que el PIDAR cofinanciado mediante Resolución 010 del 9 de enero de 2020 (ejecutado a través de Convenios de Cooperación) fue socializado el 18 de enero 2020, la Unidad Técnica Territorial N° 5 con sede en Medellín (en adelante, UTT N° 5), debía acatar los lineamientos del procedimiento “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, que establece:

- Numeral 5, ítem 5.1. *“Notificación de actos administrativos y firma del acta de compromiso y Corresponsabilidad. La notificación del acto administrativo (resolución)*

mediante el cual la ADR adjudica los recursos para la cofinanciación de los PIDAR, se lleva a cabo de manera personal al representante legal de las organizaciones beneficiarias. En el momento de la notificación se realiza la firma del acta de compromiso y corresponsabilidad, así como del plan de inversión."

- *Numeral 5, ítem 5.3. "Socialización del PIDAR y conformación del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL. La reunión de socialización del proyecto cofinanciado se realiza de acuerdo con el modelo de operación, la cual debe ser convocada y liderada por la Unidad Técnica Territorial. En la reunión de socialización se deben tratar como mínimo los siguientes puntos: 1. Presentación de la oferta institucional de la ADR. 2. Actores e instancias para ejecución del PIDAR. 3. Socialización del PIDAR (Proyecto final aprobado, marco lógico y plan de inversión). 4. Presentación del Cooperante y la metodología de ejecución. 5. Conformación del Comité Técnico de Gestión Local-CTGL. 6. Varios".*
- *Numeral 5, ítem 5.4.1.1.1. "(...). La Secretaría Técnica del CTGL debe ser ejercida por un funcionario de la UTT quien debe ser designado por el Director de la UTT. (...)".*
- *Numeral 6, actividad 6 "Socializar el PIDAR a la forma asociativa beneficiaria y conformar el CTGL. La UTT convoca al cooperante y el representante legal de la(s) organización(es) beneficiaria(s), quienes deben asegurar la participación del 80% de los beneficiarios. (...)".*

Además, debía cumplir los lineamientos emitidos en la Circular N° 075 del 26 de abril de 2018 que establece: *"(...) se solicita que la Unidad Técnica Territorial a su cargo, proceda a socializar ante las Alcaldías Municipales y las UMATAS o quienes hagan sus veces, e incluso en los respectivos CMDR [Comités Municipales de Desarrollo Rural], los respectivos Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial que han sido cofinanciados por la ADR en su jurisdicción, con la finalidad de garantizar la respectiva articulación con los entes territoriales y demás autoridades (...)".*
(Subrayado fuera de texto)

En la verificación del cumplimiento de los lineamientos antes mencionados, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes situaciones:

- a. Inconsistencias en los listados de asistencia.** En el listado de asistencia de los beneficiarios a la socialización del Proyecto, no fue posible evidenciar, por falta de legibilidad en los nombres, 84 de los 250 habilitados para el PIDAR. En consecuencia, no se cumplió con el mínimo de 200 beneficiarios (80%) sujeto a socialización, al observar el remanente de 166 beneficiarios. Sobre este asunto, la UTT N° 5 el 9 de junio 2021 informó: *"En la actividad de socialización realizada en enero de 2020, participó por parte de la ADR el Director Territorial y la presidente de la Agencia (...). En el ejercicio de la actividad, los listados de asistencia fueron pasados por cada uno de los beneficiarios para relacionar su nombre y firma. Sin embargo, por respeto a los productores beneficiarios, y no siendo competencia de la Entidad, no es posible identificar claramente a quién corresponde cada una de las firmas allí relacionadas, partiendo del principio de la buena Fe, ya que se realizó la convocatoria e invitaciones telefónicamente a cada uno de los beneficiarios para participar de la socialización, además, cabe mencionar la participación de los mismos en las capacitaciones a realizar y las visitas de asistencia técnica a realizar por parte de los profesionales en el sector."* Con la información o respuesta anterior de la UTT N° 5, esta Oficina de Control Interno concluye que la ADR no cuenta con controles de verificación de la asistencia de los beneficiarios al escenario de socialización para cumplir con el mínimo del 80%.
- b. Falta de participación de las UMATAS y los CMDR.** En el listado de asistencia a la socialización del PIDAR se evidenció la asistencia de las Alcaldías Municipales de Belmira, Entrerrios, Santa Rosa de Osos, San José de la Montaña, pero no se logró evidenciar la asistencia de las Alcaldías Municipales de Yarumal y Angostura, ni las UMATAS o los CMDR de dichos municipios, como requisito para el cumplimiento de lo dispuesto por la Circular N° 075 de 2018.
- c. Falta de firma del Plan de Inversión del PIDAR.** En el acta de presentación del Plan de Inversión del PIDAR no se evidenció la firma del Representante Legal de CORPOGANSA.

- d. Temas no abordados en la socialización del PIDAR.** En el contenido del acta de socialización del PIDAR de fecha 18 de enero de 2020 no se evidenció el tratamiento de temas como: socialización del Marco Lógico del Proyecto, conformación del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL y presentación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) como Cooperante Internacional, en consecuencia, se concluye que tampoco se informó la modalidad de ejecución del Proyecto.
- e. Falta de designación de Secretaría Técnica del CTGL.** En la sesión de conformación del CTGL no se evidenció la delegación de la Secretaría Técnica del CTGL. Frente a esta situación, el equipo de la UTT N° 5 manifestó: *"Cuando se asigna o designa una tarea, simplemente está instruyendo a un subordinado para llevar a cabo una acción específica. Les dices qué hacer, y lo hacen, es así de simple. Por otro lado, la delegación implica transferir parte de su propio trabajo a otra persona. No solo reciben un conjunto de instrucciones. Por el contrario, se les asigna un papel que les exige tomar decisiones y rendir cuentas por los resultados. En cuanto a la definición de la delegación, la Corte Constitucional en la Sentencia C-561 de 1999, con ponencia de Alfredo Beltrán Sierra afirmó: "La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transferencia de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia." Por su parte, la Ley 489 de 19981, establece: "ARTÍCULO 9o. DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la*

presente ley. *PARÁGRAFO. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.* (Subrayado fuera de texto). *“ARTÍCULO 10. REQUISITOS DE LA DELEGACION. En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren. El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.”* (Subrayado fuera de texto). *En el procedimiento actual de la ejecución de proyectos por medio de cooperante se manifiesta lo siguiente:*

“5.4.1.1 Funciones de la secretaría Técnica del Comité Técnico de Gestión Local La secretaría técnica del CTGL debe ser ejercida por un funcionario de la UTT quien debe ser designado por el Director de la UTT. Las funciones son las siguientes:” (negrillas fuera de texto. Aunado a lo anterior, los directores técnicos de las UTT, dentro de su manual de funciones tienen establecido *“Dirigir y coordinar la gestión de las Unidades Técnicas Territoriales e impartir las directrices para la ejecución de sus funciones en el territorio”* Teniendo en cuenta lo anterior y dejando claro que la actividad de secretaría técnica es una designación de tarea y no una, es claro que no es estrictamente necesario un memorando de delegación, en cuanto son figuras jurídicas diferentes; adicional para la designación de tareas no está establecido dentro del procedimiento que nos atañe, el que debe ser por escrito, ni que su requisito de perfeccionamiento es mediante memorando. Se concluye entonces que, en el caso en particular, el ex director de la UTT5 en el año 2020, una vez tuvo personal contratado finalizando el mes de febrero, en mesa de trabajo designó el acompañamiento de los 26 PIDAR en ejecución, en los dos técnicos que estaban contratados con apoyo de las dos abogadas que había a la fecha (13 y 13 para cada grupo). El PIDAR 010 de 2020, fue designado al equipo de trabajo técnico jurídico - señores Barreiro y Beltrán. Sin embargo, en las

ocasiones en las cuales el director no estuvo presente en los CTGL, se realizó acto administrativo de delegación al señor Barreiro (...)"

Una vez analizada la justificación, esta Oficina de Control Interno no la acoge como válida, toda vez que, no se desvirtuó el hecho de que no hubo una Secretaría Técnica designada por el Director de la UTT N° 5, y además, porque dentro de los métodos de interpretación de la Ley, el elemento gramatical permite establecer el sentido y alcance de la norma haciendo uso del tenor de las propias palabras de la norma, es decir, el significado de los términos y frases de que se valió el legislador para expresar y comunicar su pensamiento, por lo que, no se halla cuestionamientos sobre la intención de la ADR en su procedimiento respecto de la idea de que la Secretaría Técnica debe ser designada por el Director de la UTT, que en su sentido más amplio, no plantea incertidumbre sobre dicha actividad.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de chequeo y revisión específica de la asistencia de los beneficiarios y participantes de las reuniones de socialización ▪ Falencias u omisiones en la revisión de los requisitos documentales (firmas) del proceso. ▪ Inadecuada interpretación del procedimiento de Ejecución de los PIDAR con Enfoque Territorial en el Marco Convenios de Cooperación. ▪ Desalineación entre la orden del día de la reunión de socialización y los requerimientos procedimentales asociados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos claves para el desarrollo de los PIDAR. ▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del mismo ▪ Sustitución e/o Inclusión y/o participación injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios u otras personas dentro de los PIDAR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias por parte de los beneficiarios del PIDAR al no ser convocados o informados sobre los pormenores del proyecto. ▪ Posible invalidez de los documentos que conforman el PIDAR en la etapa de Notificación y socialización a raíz de la falta de firmas. ▪ Posibles temas pendientes de ser abordados en las reuniones de Socialización o CTGL.

Recomendación(es): Se sugiere que al momento de desarrollar las reuniones que convoquen beneficiarios u otros participantes (en especial, las de socialización y/o cierre de Proyectos), se cuente con los listados de éstos (debidamente actualizados, considerando si hubo alguna sustitución), de tal manera que puedan firmar en el momento

de ingresar, previa verificación de sus identificaciones o presentación de poderes o autorizaciones. De esta manera, se garantizará la asistencia mínima a estos espacios (80%). Se insta a evitar la rotación de listados de asistencia, pues ello conlleva a cometer errores de duplicidad de datos, en el registro de los mismos o firmas por parte de personas que no pertenezcan al proyecto o que suplanten otras. Ahora bien, para garantizar la asistencia de las autoridades municipales (Alcaldes, UMATAS y CMDR), el Secretario Técnico del CTGL deberá efectuar la convocatoria con antelación y contactar a los representantes correspondientes, e incluirlos en los listados sugeridos previamente.

Con el fin de abordar todos los temarios que se tienen procedimentalmente en la reunión de socialización del PIDAR, se recomienda que el Secretario Técnico que se designe formalmente por parte del Director de la UTT plantee en la orden del día de la reunión (debidamente soportada en acta) cada uno de estos ítems de manera previa, con el fin de que se les dé cobertura. Ello implica que la exposición que se efectúe contenga estos aspectos. Cualquier desviación deberá estar soportada y documentada.

Se recomienda a los responsables directos de la revisión de los requisitos habilitantes para la ejecución del proyecto, ser meticulosos en la revisión de los documentos entregados por la Asociación y beneficiarios, validando la integridad de los campos y firmas necesarias para tenerlos como válidos. En el instante en que se efectúe la digitalización de los expedientes de los PIDAR deberá aplicarse este tipo de verificaciones. Ahora bien, en caso de que se identifiquen inquietudes procedimentales, deberán ser escaladas al Nivel Central - Vicepresidencia de Integración Productiva, evitando omisiones o errores.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: *“Se acepta parcialmente las observaciones realizadas en cuanto a las inconsistencias en los listados de asistencia, Falta de participación las UMATA y los CMDR, y Temas no abordados en la socialización del PIDAR. Las observaciones realizadas respecto a:*

- *Falta de firma del Plan de Inversión del PIDAR, no se acepta ya que dicho documento se encuentra alojado en el SharePoint con las respectivas firmas de las partes que allí intervienen.*
- *Falta de designación de la Secretaría Técnica del CTGL, no se acepta por cuanto los argumentos expuestos por el Auditor desconoce los sustentos y soportes anexos que mediante correo electrónico le fueron allegados el día 09 de junio de 2020.*

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

- Falta de planeación para realizar el evento de socialización del PIDAR con Resolución 010 de 2020.
- Desconocimiento del normograma vigente en cuanto a circulares que impactan el proceso de implementación

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Llevar a cabo reuniones sectorizadas, con una participación en cada reunión de 20 asistentes máximo (atendiendo las restricciones por la pandemia del COVID 19), para realizar la socialización del PIDAR, incluyendo los puntos que no fueron tratados en la socialización del 18 de enero de 2020.	1 Cronograma de visitas de reuniones sectorizadas.	Correctiva	Equipo Humano VIP	5-jul-2021	31-ago-2021
Incluir los nombres de los beneficiarios en el formato F-DER-002 Listado de Asistencia a Reuniones, para identificar fácilmente y de forma legible a cada uno de los beneficiarios que participen en las reuniones sectorizadas.	80% de los beneficiarios del proyecto con firma en el Listado de Asistencia.		UNODC		
Analizar y determinar la pertinencia o impertinencia de la Circular 075 del 26 de abril de 2018, por cuanto los mecanismos de articulación con las Alcaldías Municipales, UMATAS, e incluso los CMDR se realizan mediante otras instancias que la ADR ha adoptado.	1 Documento con análisis para ajustar o derogar la Circular en mención.	Correctiva	Equipo Humano VIP	5-jul-2021	15-ago-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Acceso a Activos Productivos 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

Frente a las observaciones suministradas por el equipo auditado, esta Oficina de Control Interno no acoge las justificaciones no aceptadas, dado que:

- a. Se efectuó inspección documental desde el aplicativo Gestión de Proyectos (SharePoint del proyecto) como del expediente digital de la estructuración, donde, en ambos casos, se identificó el documento "Plan de Inversión" F-EFP-015 sin la firma de la Representante Legal de CORPOGANSA. La Oficina de Control Interno cuenta con las evidencias de la observación correspondiente, por lo que, en caso de ser requeridas para verificación, se insta a elevar solicitud a la Jefe de la Oficina de Control Interno. Sin perjuicio de ello, el equipo auditado no allegó la evidencia que sustenta su afirmación, por lo que se mantiene la desviación comentada.
- b. Sí se tuvieron en cuenta los documentos entregados en correo del 9 de junio de 2021 (archivo "9. Radicado Delegaciones") y los mismos no dan cuenta de que la designación del Secretario Técnico del CTGL se haya efectuado desde la primera sesión (fecha al 20 de junio de 2020) hasta la cuarta (del 30 de agosto de 2020). El Memorando de designación referido está fechado al 22 de septiembre de 2020, por lo que no hubo una designación permanente desde que inició el PIDAR

Llama la atención que, la "Aceptación Parcial" que alude el equipo auditado no fue respaldada con argumentos, por lo que se entiende implícitamente la aceptación de dichos puntos (inconsistencias en los listados de asistencia, Falta de participación de las UMATA y los CMDR, y Temas no abordados en la socialización del PIDAR).

En cuanto al Plan de Mejoramiento, esta Oficina de Control Interno considera que:

- La primera acción propuesta en efecto ataca la causa identificada; no obstante, la meta debe ser complementada con las actas de las reuniones sectorizadas correspondientes, cuya fecha de realización debe corresponder con el cronograma diseñado para el efecto. No sobra advertir que se deben emplear controles de verificación de identidades por medio de corroboración de la cédula, evitando que los listados entregados sean firmados por personas que no sean beneficiarios del PIDAR.

Así mismo, debe considerarse que la mejora propuesta debe extenderse al resto de PIDAR, para que no se vuelvan a presentar las situaciones descritas en este hallazgo.

- La segunda acción propuesta pone en duda las instrucciones y órdenes impartidas por la ADR mediante el mecanismo de Circulares. Si bien es válido analizar si el contenido de la Circular 075 del 26 de abril de 2018 sigue siendo vigente para la operatividad, las UTT no deben desconocer las directrices hasta tanto se derogue su contenido. Ahora bien, el hecho de efectuar el análisis y sugerir cambios en el documento no ataca la causa de desconocer la normativa aplicable al proceso de Implementación de PIDAR, por lo que es necesario adoptar mecanismos de control tales como listas de chequeo o de verificación legal con los criterios solicitados, de tal manera que al verificarlos a través de su diligenciamiento se pueda dar cumplimiento a las directrices de la ADR en materia de Implementación. Respecto a los responsables, se recuerda que los correctivos y adopción de mejoras para otros PIDAR debe residir en la ADR y sus UTT, y no en actores externos, pese a su participación.

HALLAZGO N° 7. Deficiencias en el diseño de indicadores del Plan de Acción Institucional e insuficiencia de la evidencia sobre sus avances

El procedimiento "Formulación, Seguimiento y Ajustes a Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional" (PR-DER-008) indica dentro de su alcance que "(...) *aplica a **todos los procesos de la ADR.*** (...)" (negrilla fuera de texto). Por lo anterior, la Oficina de Control Interno solicitó a los responsables del proceso "Implementación de Proyectos Integrales" la matriz que diera cuenta de los indicadores, productos, actividades o metas asociados a desarrollar para las vigencias 2020 y 2021, en donde concluyó respectivamente lo siguiente:

VIGENCIA 2020

Los delegados para atender la auditoría, el 11 de junio de 2021 informaron: "*Como se puede evidenciar el proceso de Implementación de Proyectos no tenía actividades; sin*

embargo, link donde se encuentra los soportes del plan operativo 2020 que se manejaba en 2020 por la Dirección de Acceso a Activos Productivos y las evidencias del avance (...)

- Planes Operativos 2020 donde se contemplan las actividades "Acompañar y apoyar la etapa precontractual para la implementación de los proyectos integrales y Realizar la supervisión técnica de los contratos de estructuración, ejecución e interventoría de proyectos integrales"
- Las evidencias de los avances de las acciones 2020".

Al analizar el documento "Plan de Acción Institucional ADR 2020", se aprecia que la fórmula hace referencia a: "Número de proyectos estructurados en la vigencia 2020/91", lo cual no hace parte del proceso de Implementación, sin perjuicio de que se hayan observado los hitos anteriores asociados al indicador. Adicionalmente, no es posible establecer de qué manera se medirá el "Acompañamiento y Apoyo" en la etapa precontractual, así como la Supervisión Técnica de los contratos de estructuración, ejecución e interventoría.

VIGENCIA 2021

A pesar de que en todos los indicadores que se expondrán a continuación se indicó que su cumplimiento se dará el 31 de diciembre de 2021, esta Oficina de Control Interno analizó los avances reportados por los delegados para atender la auditoría con corte a abril de 2021. La siguiente tabla resume las situaciones identificadas y, seguidamente, se reportan las indagaciones relacionadas con su respuesta:

AVANCES	OBSERVACIONES
Seguimiento a los PIDAR cofinanciados bajo modelo de ejecución por Convenios realizados. Meta: 147	
Enero: Meta 125, así: 95% - 55 PIDAR 55,1% - 94,9% - 25 PIDAR 10,1% - 55% - 31 PIDAR <=10% - 14 PIDAR Febrero: Meta 119, así: 95% - 51 PIDAR 55,1% - 94,9% - 25 PIDAR 10,1% - 55% - 29 PIDAR <=10% - 14 PIDAR Marzo: Meta 118, así:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El diseño del indicador no permite conocer sobre qué aspectos se va a efectuar el seguimiento (técnico, financiero, avances totales). Se presume que puede corresponder al avance total según metodología de Implementación. Así mismo, se observa que la meta del indicador hace referencia a una actividad que se debe ejecutar de manera recurrente en el proceso de Implementación de PIDAR, por lo que no se está midiendo o planteando un objetivo específico a alcanzar.

AVANCES	OBSERVACIONES
<p>95% - 51 PIDAR 55,1% - 94,9% - 26 PIDAR 10,1% - 55% - 27 PIDAR <=10% - 14 PIDAR Abril: Meta 117, así: 95% - 53 PIDAR 55,1% - 94,9% - 25 PIDAR 10,1% - 55% - 24 PIDAR <=10% - 15 PIDAR</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ejecución Convenios (125) + Ejecución Directa (54) = 179, cantidad que fue informada para enero y febrero, pero para marzo y abril ascendió a 172. ▪ La evidencia debería ser fortalecida, dado que corresponde a un archivo Excel que resume el estatus de avance de los PIDAR, pero no se aportan documentos específicos que permitan determinar que dichos avances son consistentes
Seguimiento a los PIDAR cofinanciados bajo modelo de ejecución directa realizados. Meta: 54	
<p>Enero: Meta 54, así: 55,1% - 94,9% - 2 PIDAR 10,1% - 55% - 28 PIDAR <=10% - 24 PIDAR Febrero: Meta 54, así: 55,1% - 94,9% - 5 PIDAR 10,1% - 55% - 32 PIDAR <=10% - 17 PIDAR Marzo: Meta 54, así: 55,1% - 94,9% - 9 PIDAR 10,1% - 55% - 31 PIDAR <=10% - 14 PIDAR Abril: Meta 55, así: 55,1% - 94,9% - 11 PIDAR 10,1% - 55% - 32 PIDAR <=10% - 12 PIDAR</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El diseño del indicador no permite conocer sobre qué aspectos se va a efectuar el seguimiento (técnico, financiero, avances totales). Se presume que puede corresponder al avance total según metodología de Implementación. Así mismo, se observa que la meta del indicador hace referencia a una actividad que se debe ejecutar de manera recurrente en el proceso de Implementación de PIDAR, por lo que no se está midiendo o planteando un objetivo específico a alcanzar ▪ La evidencia debería ser fortalecida, dado que corresponde a un archivo Excel que resume el estatus de avance de los PIDAR, pero no se aportan documentos específicos que permitan determinar que dichos avances son consistentes
Seguimiento a los PIDAR 2021 cofinanciados. Meta: 100%	
<p>Enero a Marzo: Sin meta Abril: 1 PIDAR, cofinanciado con Resolución 069 de 2021.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El indicador es redundante con los anteriores, al referirse a seguimiento a PIDAR cofinanciados bajo modalidad de convenios o directa, excepto por referirse únicamente a los de la vigencia 2021, por lo que no está midiendo un objetivo específico ▪ Sin perjuicio de esto, también presenta error en formulación de la meta, al referirse a un 100%, sin indicarse a qué corresponde, concluyéndose que cualquier cofinanciación durante 2021 se constituya en cumplimiento de indicador ▪ Finalmente, presenta la misma desviación de los anteriores, en el sentido de que hace referencia a una actividad que se debe ejecutar de manera recurrente en el proceso de Implementación de PIDAR, por lo que no se está midiendo o planteando un objetivo específico a alcanzar
Número Hectáreas asociadas a Distrito de riego y drenaje o sistemas de riego y drenaje a nivel intrapredial intervenidas. Meta: 5.901 hectáreas.	
<p>Enero: Meta 48 - Febrero: Meta 48 Marzo: Meta 138 - Abril: Meta 3680</p>	<p>Aunque el indicador es razonable, la evidencia aportada es insuficiente, al corresponder a archivos Excel que indican un nivel de avance determinado que no puede ser corroborado frente a documentos válidos o suficientes como informes técnicos sobre las intervenciones realizadas de manera intrapredial</p>
Informes de cierre administrativo y financiero de PIDAR cofinanciados bajo modelo de ejecución por Convenios realizados. Meta: 128	
<p>Enero y Febrero: Sin Meta Marzo: 1 PIDAR (Res. 544 del 17-jul-2018) Abril: 1 PIDAR (Res. 590 del 26-jul- 2018).</p>	<p>Desviación menor del acta de Abril, la cual carece de firma del Director Técnico Territorial de la UTT 5.</p>

AVANCES	OBSERVACIONES
Informes de cierre administrativo y financiero de PIDAR cofinanciados bajo modelo de ejecución directa realizados. Meta: 29	
Sin metas desde Enero hasta Abril	Ninguna, el indicador plantea el objetivo de contar con el cierre administrativo y financiero de 29 PIDAR al corte del 31-dic-2021. Al corte de 30-abr-2021 no se reportaron cierres de PIDAR

Derivado de los resultados anteriores, esta Oficina de Control Interno realizó las siguientes indagaciones con el equipo designado de la Vicepresidencia de Integración Productiva, con sendas respuestas:

- **OCI:** *Respecto a los indicadores de "Seguimiento a PIDAR Cofinanciados" (ya sea bajo convenios de cooperación o ejecución directa), ¿A qué tipo de seguimiento se está haciendo referencia? (técnico, financiero, avance total)?*

VIP: *Es importante aclarar que el reporte que se está cargando en Isolución incluye el seguimiento del avance técnico de cada uno de los PIDAR en ejecución en las dos modalidades. Por su parte, con el propósito de incluir el seguimiento financiero se cargará en ISOLUCION el bullet con información detallada de cada PIDAR por Unidad Técnica Territorial - UTT.*

Dado lo anterior, se identifica que la evidencia no consideró el seguimiento financiero, por lo que de manera posterior la información será cargada. Esta situación plantea incertidumbre sobre la manera en la que se está calculando el avance agregado de los PIDAR teniendo en cuenta el componente técnico y el componente financiero.

- **OCI:** *"Sin perjuicio de lo anterior, ¿por qué una actividad que debe ser obligatoria y recurrente en el proceso de Implementación de PIDAR es una meta?, esto, por cuanto cualquier desviación sobre la misma constituiría un incumplimiento del procedimiento (además del indicador en sí mismo)".*

VIP: *"En el momento de la construcción del Plan de Acción se evidenció la necesidad de determinar la cantidad de PIDAR que se tienen en ejecución, es por esto que con*

este indicador se pretende hacer seguimiento que garantice la correcta ejecución de los proyectos".

Sobre este particular, se reitera que el diseño del indicador apunta a cumplir con una actividad recurrente del proceso, por lo que no se está midiendo o retando la consecución de algún objetivo particular. Es probable que por falencias del recurso humano u otra situación esta ratio pueda ser incumplido en lo que resta del año, planteando el incumplimiento de las responsabilidades del proceso y, en consecuencia, del indicador en sí mismo.

- **OCI:** "La evidencia de los indicadores anteriores fue un archivo Excel con el estatus de avance de los PIDAR, sin embargo, ¿no hay una evidencia más precisa que permita corroborar tales datos? (por ejemplo, Reportes de Avances de los PIDAR)?"

VIP: "Actualmente, el reporte que se está cargando en ISOLUCION incluye el seguimiento del avance técnico de cada uno de los PIDAR en las dos modalidades de ejecución. Sin embargo, y con el propósito de incluir el seguimiento financiero se cargará en ISOLUCION el bullet con información detallada de cada PIDAR por Unidad Técnica Territorial – UTT el cual dará cuenta del reporte técnico y financiero"

Ídem comentarios relacionados en el primer epígrafe.

- **OCI:** "El siguiente fue el comportamiento de la ejecución de la meta mensual desde enero hasta abril de 2021, para el seguimiento por ejecución por convenios:

Grado Avance (Rango)	Enero	Febrero	Marzo	Abril
95%	55	51	51	53
55,1%-94,9%	25	25	26	25
10,1%-55%	31	29	27	24
<=10%	14	14	14	15
Total	125	119	118	117

Llama la atención que la meta disminuya mes a mes, cuando debería conservarse igual, salvo que hayan PIDAR que hayan concluido (situación que no pasó). Para que

la cantidad de un rango disminuya debería obedecer a que su ejecución se incrementó y haga parte del rango anterior, pero, de enero a febrero disminuyeron 2 PIDAR del tercer rango, y no se vio la compensación en los rangos 1 o 2, y del primer rango, disminuyeron 4 PIDAR, pero no hubo tal cantidad de terminaciones.

Después, de febrero a marzo, del tercer rango disminuyeron 2 PIDAR, pero se ve solamente una (1) compensación en el segundo rango, y la otra no está justificada (no hubo movimientos en los otros rangos); finalmente, de marzo a abril, disminuyeron 3 PIDAR en el tercer rango y uno del segundo rango, para un total de 4, los cuales no se vieron compensados en el primer rango.

Así las cosas, no se observa uniformidad en los movimientos de los avances, lo que preliminarmente lleva a concluir que, o no se están calculando adecuadamente, o que no hay control sobre las evidencias y las cifras presentadas mensualmente.

¿A qué se deben las situaciones descritas y las diferencias en las metas?

VIP: "Las diferencias que se evidencian entre los meses de enero, febrero y marzo obedecen a que se realizó la actualización de la información de cada uno de los PIDAR en el aplicativo SharePoint, toda vez que entre los meses de febrero y marzo se retoman los contratos de los funcionarios (contratistas) que hacen el seguimiento a los PIDAR tanto de nivel central como de las UTT"

Puntualmente, la diferencia que se encuentra entre enero y febrero hacen referencia a los PIDAR que presentaron cierre administrativo y financiero, pero esta información no fue actualizada en el aplicativo. Estos cierres hacen referencia a las siguientes resoluciones que se relacionan a continuación:

RESOLUCIÓN APROBACIÓN	FECHA DE CIERRE
Diferencia Enero - Febrero	
105	25/09/2020
106	19/03/2020
107	12/11/2020
108	29/12/2020

RESOLUCIÓN APROBACIÓN	FECHA DE CIERRE
109	28/02/2020
110	17/03/2020
Diferencia Febrero - Marzo	
341	100%
346	100%
352	21/12/2020
Diferencia Marzo - Abril	
544	19/02/2020

Las desviaciones que pudieran ocurrir en este indicador están directamente relacionadas a los PIDAR que cuenten con cierre administrativo y financiero.”

Respecto a este indicador, la sustentación entregada permite concluir que la ADR no cuenta con un mecanismo alternativo de actualización de la información cargada por eventualidades como la falta de personal y, en consecuencia, la herramienta no da cuenta exacta de los avances. A pesar de que se indicaron las Resoluciones que sustentan las variaciones, éstas no fueron suministradas. Tampoco se cargaron en el repositorio digital.

- OCI:** *"Para el indicador "N° Hectáreas asociadas a Distrito de riego y drenaje o sistemas de riego y drenaje a nivel intrapredial intervenidas", los soportes entregados correspondieron a archivos Excel con PIDAR relacionados con adecuación de tierras, no obstante, no se aportó evidencia que permitiera corroborar tales datos (Informes Técnicos debidamente aprobados que den cuentas de las hectáreas intervenidas de manera intrapredial). ¿Se cuenta con dicha evidencia?; (...)."*

VIP: *"La información que da cuenta del "N° Hectáreas asociadas a Distrito de riego y drenaje o sistemas de riego y drenaje a nivel intrapredial intervenidas" reposa en los bullets de cada PIDAR. Se anexa la información correspondiente a:*

RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	DESCRIPCIÓN
793	Cesar	Contempla soluciones individuales de recurso hídrico, en los municipios de Agustín Codazzi, Chimichagua y la Jagua de Ibérico,

RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	DESCRIPCIÓN
		departamento de Cesar, con una inversión estimada de \$731 millones, para la atención de 48 productores en igual número de hectáreas.
361	Tolima	Construir obra de Complementación (Desarenador) en el subsistema Villaveces del área de influencia del distrito de Adecuación de Tierras de los ríos Coello y Cucuana, ubicado en el municipio de Guamo, con el fin de incrementar el rendimiento actual en el cultivo del arroz, mediante el suministro continuo del recurso hídrico, de los usuarios de USOCOELLO.
372	Sucre	Establecer un modelo productivo rural a través de la implementación de tres cultivos agrícolas y acompañamiento integral para 180 pequeños productores del municipio de Coloso-Sucre Hectáreas de inversión 90 y beneficia a 180 productores

Finalmente, con este indicador la OCI inspeccionó el archivo "Bullets PIDAR Riego", que relaciona los avances en los PIDAR que tienen asociado el componente de Adecuación de Tierras; sin embargo, el resumen por sí sólo no es evidencia válida y suficiente para corroborar las intervenciones intraprediales, siendo necesario acreditar los trabajos con los informes técnicos correspondientes. A ello se suma que, para los PIDAR con Resoluciones 361 del 17 de julio de 2018 y 372 del 18 de diciembre de 2021 los avances descritos no mencionan los riegos intraprediales y cantidad de hectáreas intervenidas.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de determinación de la evidencia asociada a la sustentación de cada indicador. ▪ Desconocimiento de metodologías de construcción de indicadores y su medición. ▪ Falta de adopción de planes de contingencia o alternativas de cargue y actualización de información. 	Inobservancia del Plan de Acción Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mediciones imprecisas de los resultados y alcance de los objetivos ▪ Rendiciones de cuentas erradas ▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR por falta de información actual y exacta. ▪ Eventual incumplimiento de la misionalidad en la ADR.

Recomendación(es): En cada vigencia, se recomienda a la Vicepresidencia de Integración Productiva efectuar desagregación de sus procesos e identificar objetivos y retos a alcanzar, y que no correspondan a tareas habituales que estos planteen, dado que la expectativa es que se cumplan. Por tanto, es necesario que haya familiarización con

metodologías de construcción de indicadores y proposición de metas medibles, verificables y objetivamente alcanzables. Es importante que en el diseño de las hojas de vida de los indicadores se precise la evidencia que respaldará cada actividad, evitando dejarlo al albedrío de los ejecutores o su interpretación. Los archivos, sean en Word o Excel, deben corresponder a un resumen, más deben ir acompañados de las fuentes que los respalden, tales como: informes técnicos, actas o informes de cierre, entre otros.

De otra parte, previendo la falta de personal en el nivel central y UTT's en el inicio de cada vigencia, se insta a programar los cierres de y/o considerar desviaciones tolerables en los indicadores (o márgenes de error), para tener datos razonables.

Finalmente, se sugiere establecer métricas mensuales o trimestrales, para poder hacer corte de evolución y proyectar cumplimientos o incumplimientos a la meta acumulada de final de año, dado que la variabilidad en los datos de un periodo a otro no permite concluir sobre lo adecuado de las tendencias.

Respuesta del Auditado: Aceptado

Justificación: *"Respecto a esta situación: OCI: "Sin perjuicio de lo anterior, ¿por qué una actividad que debe ser obligatoria y recurrente en el proceso de Implementación de PIDAR es una meta?, esto, por cuanto cualquier desviación sobre la misma constituiría un incumplimiento del procedimiento (además del indicador en sí mismo)".*

VIP: *"En el momento de la construcción del Plan de Acción se evidenció la necesidad de determinar la cantidad de PIDAR que se tienen en ejecución, es por esto que con este indicador se pretende hacer seguimiento que garantice la correcta ejecución de los proyectos".*

Sobre este particular, se reitera que el diseño del indicador apunta a cumplir con una actividad recurrente del proceso, por lo que no se está midiendo o retando la consecución de algún objetivo particular. Es probable que por falencias del recurso humano u otra situación esta ratio pueda ser incumplido en lo que resta del año, planteando el

incumplimiento de las responsabilidades del proceso y, en consecuencia, del indicador en sí mismo.

No se está de acuerdo con este argumento de la Oficina de Control Interno, toda vez que, para la VIP es pertinente tener un indicador que permita determinar el avance en la ejecución de PIDAR cofinanciados por la ADR.”

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

- Falta de información en el reporte de seguimiento de avance de los PIDAR registrado en ISOLUCION.
- Falta de actualización de información del estado de los PIDAR cerrados y/o en ejecución con corte del 30 de diciembre 2020.
- Deficiencia en el seguimiento y verificación de la información consignada dentro de la herramienta de Gestión de Proyectos en relación a las actividades desarrolladas en cada uno de ellos
- Falta de información en el reporte entregado como evidencia del avance en la intervención de las hectáreas con riego intrapredial

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Incluir en el reporte de seguimiento de los PIDAR el avances técnicos y financieros	Ajuste de informe de avance de ejecución	Correctiva	Equipo Humano VIP	01-ago-2021	30-nov-2021
Realizar solicitud de modificación de la meta del indicador “Realizar el acompañamiento a la ejecución administrativa, técnica y financiera de los PIDAR cofinanciados bajo los modelos de ejecución por convenios de cooperación”, a la Oficina de Planeación.	Elaborar propuesta de ajuste de la meta del indicador	Correctiva	Equipo Humano VIP	01-ago-2021	30-nov-2021
	Presentar a la Oficina de Planeación propuesta de ajuste de la meta del indicador	Correctiva	Equipo Humano VIP	01-ago-2021	30-nov-2021
Remitir comunicación a los profesionales responsables del cargue de información en la	Elaborar comunicación a los responsables del cargue de información	Correctiva	Equipo Humano VIP	02-jul-2021	13-ago-2021

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
herramienta Share Point (avance técnico, financiero)					
Realizar comunicación a los supervisores de los contratistas para llevar a cabo seguimiento a las responsabilidades en materia de actualización de información en la herramienta Share Point	Elaborar comunicación a los supervisores de los contratistas	Correctiva	Equipo Humano VIP	02-jul-2021	13-ago-2021
Ajustar información técnica con evidencias fotográficas en los bullets en donde se registre el avance de intervención de hectáreas con riego intrapredial	Ajuste de informe de avance de ejecución de PIDAR con intervención de hectáreas con riego intrapredial	Correctiva	Equipo Humano VIP	02-jul-2021	13-ago-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) – Dirección de Acceso a Activos Productivos 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 analizada la respuesta del equipo auditado, esta Oficina de Control Interno plantea que si bien la Vicepresidencia de Integración Productiva requiere monitorear el avance en la ejecución de los PIDAR, el mecanismo idóneo se encuentra en los Informes F-IMP-006 que dan cuenta de la evolución y cumplimiento de hitos de los proyectos; no obstante, establecer esta labor como indicador de Plan de Acción Institucional equivale a decir que el cumplimiento de los procedimientos y compromisos de la ADR pueden ser sujetos a incumplimiento, situación que, de presentarse debe ser excepcional y justificada. No obstante, para efectos de dirimir la pertinencia del ratio, se insta a consultar a la Oficina de Planeación y las metodologías que ha dispuesto la función pública para diseñar indicadores.

Frente a los Planes de Mejoramiento esta Oficina de Control Interno considera que:

- La primera acción propuesta implica no sólo incluir la evidencia de los avances financieros, sino recalcular los avances totales de los PIDAR. Así mismo, conlleva a ajustar la hoja de vida del indicador. Frente a la fecha de finalización, se recuerda que el Plan está diseñado para ser cumplido de manera anual, por lo que se recomienda extenderlo hasta el 31 de diciembre y prever los mecanismos anticipados de medición a dicho corte.

- La segunda acción propuesta, aunque se considera razonable, debe ser surtida con las instancias de aprobación del Plan de Acción Institucional, por lo que se recomienda considerarla antes de aplicar cualquier cambio. Al igual que en el anterior, se deberá considerar su extensión hasta 31 de diciembre de 2021 y abarcar igualmente los avances al corte del año 2021 y no sólo los de diciembre 2020.
- Para la tercera y cuarta acción propuesta, es necesario que la meta no se limite a la elaboración de los comunicados, sino a su socialización y, sobre todo, a su adopción. Así las cosas, se recomienda fortalecer con controles de revisión de la data cargada en Gestión de Proyectos. El tiempo debe extenderse igualmente a todo el periodo de evaluación de los objetivos institucionales.
- Frente a la última acción propuesta, esta Oficina de Control Interno la considera razonable, pero debe extenderse al resto del periodo a evaluar (año 2021).

Finalmente, se recomienda que se indique taxativamente cuál es la evidencia que soportará cada indicador, pues no es uniforme su manejo y dificulta las comprobaciones del cumplimiento de los objetivos.

HALLAZGO N° 8. Incumplimiento de la Política de Administración de Riesgo adoptada por la Entidad y deficiencias en el diseño e implementación de los controles del proceso.

El mapa de riesgos del proceso "*Implementación de Proyectos Integrales*" estaba compuesto por un (1) riesgo de corrupción y dos (2) de gestión, y en la verificación del cumplimiento de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) adoptada por la ADR y de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas (Versiones 4 y 5) emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

Para el **Riesgo de Corrupción**

- a. Falta de definición de los elementos del riesgo.** En el apartado “Definición de Riesgo de Corrupción” de la “Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas” versión 5 (página 63), se menciona: “(...). *Es necesario que en la descripción del riesgo concurren los componentes de su definición, así: ACCIÓN U OMISIÓN + USO DEL PODER + DESVIACIÓN DE LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO + EL BENEFICIO PRIVADO. (...). El riesgo debe estar descrito de manera clara y precisa. Su redacción no debe dar lugar a ambigüedades o confusiones con la causa generadora de los mismos*”. En virtud de lo anterior, esta Oficina de Control Interno realizó la evaluación de dichos componentes, observando que el riesgo de corrupción definido como: “*Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros que no cumplen con los requisitos de los términos de referencia*” no cumple con parte de los criterios, toda vez que, en la descripción del riesgo no es factible determinar el beneficio privado, pues no se indica qué es lo que conseguirían los terceros que configuren el acto de corrupción. En consecuencia, tampoco es factible determinar la desviación de la gestión de lo público.
- b. Deficiencias en la Evaluación de Controles.** Atendiendo las puntuaciones que se encontraron en la tabla de criterios de evaluación del diseño de los controles (tomada de la versión 2 de la Política de Administración de Riesgos de la ADR, considerando que el tratamiento de éstos no cambió según la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas), esta Oficina de Control Interno realizó la verificación de los controles, donde obtuvo como resultado un diseño en promedio débil de los mismos. Enseguida se expone el resultado global calculado:

Descripción del Riesgo de Corrupción	Controles	Resultado Consolidado (1)	Rango Calificación Diseño (2)
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros que no cumplen con los requisitos de los términos de referencia. (Código IMP-12)	La Vicepresidencia de Integración Productiva y/o la UTT se reunirá con las organizaciones de base donde se fortalezcan los compromisos que deben cumplir en cada una de las etapas del proceso de implementación, teniendo en cuenta actos y principios de buena fe. La evidencia se realizará mediante Acta de reunión y Listado de Asistencia.	15	Débil
PROMEDIO CONTROLES		15	Débil

(1) Este resultado corresponde a la evaluación de los aspectos: Responsable, Autoridad, Periodicidad, Propósito, Forma como se realiza el control y Manejo de Desviaciones. Se asignó una puntuación de 15 en caso de cumplir o de 0 si incumple. Para

el "Propósito del Control", se consideró una escala adicional de 10 para los de tipo detectivo. Para este control, el primer factor se le asignó 15 el resto tuvo un puntaje de 0. El promedio aritmético de estos puntajes es el "Promedio Controles".

(2) Atendiendo a los puntajes consolidados, se asignó el rango de calificación del diseño como sigue: entre 0 y 85, "Débil", entre 86 y 95 puntos, "Moderado" y mayor a 96, "Fuerte".

Según la Guía: "Si el resultado de las calificaciones del control, o el promedio en el diseño de los controles, está por debajo del 96%, se debe establecer un plan de acción que permita tener un control o controles bien diseñados"; así las cosas, se aprecia que los controles existentes requieren ser fortalecidos. En virtud del resultado obtenido (diseño deficiente de los controles), se concluye que el rango de calificación de la ejecución de los controles es "Débil".

c. Falta de ubicación de los Riesgos Inherentes y Residuales en los Mapas de Calor.

Para poder determinar el riesgo residual, es necesario considerar los resultados del apartado anterior y adicionalmente, calificar la solidez del conjunto de controles. Según los términos de la guía, "La solidez del conjunto de controles se obtiene calculando el promedio aritmético simple de los controles por cada riesgo", luego, se tiene el siguiente resultado, derivado de los puntajes de la sección precedente:

Descripción del Riesgo de Corrupción	Controles	Promedio	Calificación Solidez del Conjunto de Controles
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros que no cumplen con los requisitos de los términos de referencia. (Código IMP-12)	La Vicepresidencia de Integración Productiva y/o la UTT se reunirá con las organizaciones de base donde se fortalezcan los compromisos que deben cumplir en cada una de las etapas del proceso de implementación, teniendo en cuenta actos y principios de buena fe. La evidencia se realizará mediante Acta de reunión y Listado de Asistencia.	15	Débil

Atendiendo el resultado que antecede y contrastándolo frente a la tabla de posibles desplazamientos en la probabilidad e impacto, se concluye que no es posible establecer movimiento en el control diseñado para el riesgo IMP-12 en el mapa de calor (su solidez débil no origina cambios en el mapa de riesgos residuales).

Solidez del conjunto de controles	Controles ayudan a disminuir la probabilidad	Controles ayudan a disminuir el impacto	# Columnas en la matriz de riesgo que se desplaza en el eje de la probabilidad	# Columnas en la matriz de riesgo que se desplaza en el eje impacto
Débil	No aplica	No aplica	0	0

Sin perjuicio de los mapas de calor (colorimétricos) que esta Oficina de Control Interno obtuvo durante sus procedimientos de auditoría según los racionales expuestos previamente, se verificó la opción de "Mapas de Calor" de ISOLUCION, y no se identificó el riesgo de corrupción en los mapas de riesgos inherentes y residuales allí registrados.

d. Falta de complementación del Nivel de Aceptación de Riesgos. Con base a los resultados que se han obtenido, se presenta a continuación la comparación de las medidas de tratamiento del riesgo residual que esta Oficina de Control Interno determinó según la zona de riesgo del riesgo de corrupción evaluado, y se compara con la que figura en el aplicativo ISOLUCION, acompañados de las observaciones sobre el tratamiento:

Riesgo	Zona de Riesgo Residual Proceso	Tratamiento	Zona de Riesgo Residual OCI	Tratamiento	Observaciones
IMP-12	Extremo	Evitar el riesgo, Reducir el riesgo	Extremo	Reducir el riesgo – evitar el riesgo – compartir o transferir el riesgo	En el Tratamiento propuesto por la ADR faltó considerar las opciones de compartir y transferir el riesgo

Para los **Riesgos de Gestión**. Se citan a continuación los dos (2) riesgos identificados, para efectos de ilustrar las desviaciones identificadas y que se exponen seguidamente:

NOMBRE RIESGO	Fecha de Creación
Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la resolución de adjudicación del proyecto.	24-nov-2020
Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del mismo	24-nov-2020

Entendiendo que la gestión de riesgos es un proceso dinámico y que, por tanto, la ADR debió haber realizado una actualización de las matrices y sus controles, se observó:

e. Deficiencias en la descripción y clasificación de los riesgos. En el numeral 2.5 “*Descripción del Riesgo*” la guía señala que *“la descripción del riesgo debe contener todos los detalles que sean necesarios y que sea fácil de entender tanto para el líder*

del proceso como para personas ajenas al proceso". Adicionalmente, propone una estructura en la redacción que inicie con la frase "Posibilidad de", seguida en su orden de: Impacto + causa inmediata + causa raíz. Al analizar la columna de "Nombre del Riesgo" en la tabla que antecede, se observó que la redacción de los riesgos no cumplió con la estructura aludida.

De otra parte, en el numeral 2.6 "Clasificación del Riesgo" las categorías que trae la guía (ejecución y Administración de procesos, Fraude Externo, Fraude Interno, Fallas Tecnológicas, Relaciones Laborales, Usuarios, Productos y Prácticas, Daños a Activos Fijos / Eventos Externos) no fueron aplicadas a los dos (2) riesgos de gestión mencionados, dado que, ni la matriz en Excel ni el módulo de Riesgos DAFP de ISOLUCION da cuenta de ellos.

- f. **Inadecuada determinación de la Probabilidad de Ocurrencia e Impactos del Riesgo.** Las variables de frecuencia del riesgo y su impacto determinan en su conjunto la criticidad de los mismos. Esta Oficina de Control Interno encontró, frente a la Guía de administración del riesgo los siguientes incumplimientos:

Numeral 3.1.1 Determinación de la Probabilidad de Ocurrencia del Riesgo: Para los riesgos creados en el año 2020, el proceso de Implementación de Proyectos Integrales no dejó constancia en ISOLUCION u otra fuente de información, del análisis de la frecuencia de ocurrencia de los mismos. En la página 39 de la Guía se plantea una escala colorimétrica que va desde "Muy Baja" hasta "Muy Alta" (ajustable según las condiciones de la Entidad); no obstante, ni la Política de Administración de Riesgos de la ADR ni los mapas de riesgos registrados en ISOLUCION se alinean con la metodología establecida en la Guía, por lo que, no se cumple con la adecuada valoración de estos riesgos.

Numeral 3.1.2 Determinación del Impacto del Riesgo: Al igual que en el caso de la ocurrencia, en el de este eje la escala colorimétrica va desde "Leve" hasta "Catastrófico" (según la página 40 de la Guía). Los mapas de calor de ISOLUCION no reflejan esta medición, por lo que, se concluye que no se ajustó la metodología de la

ADR; así mismo, no se dejó el racional de la determinación del impacto en su eje económico y reputacional.

En virtud de las desviaciones anotadas, se concluye que los mapas de calor determinados por la ADR no se ajustan a las escalas y no tienen sustento metodológico, incumpliendo los términos del numeral 3.2 “Evaluación del Riesgo” de la Guía del DAFFP.

g. Inadecuado diseño de los controles. En el análisis y evaluación de los tres (3) controles asociados a los dos (2) riesgos de gestión, se observó que no se siguieron los lineamientos definidos en el numeral 3.2.2 “Valoración de los controles - diseño de controles”, de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas (Versión 4).

Adicionalmente, el conjunto de las desviaciones expuestas 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. (...).”*

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento y falta de aplicación de los lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) y en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. 	<p>Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incumplimiento de las metas, productos e indicadores del proceso establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad, debido a la ineficacia e ineficiencia operativa de los controles asociados a los riesgos.

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posible falta de planeación de tiempos y actividades relativas al monitoreo y verificación de riesgos y controles. ▪ Insuficiente orientación a los responsables de los procesos para la identificación y medición de riesgos y el diseño de controles. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tratamiento inadecuado de los riesgos de gestión y corrupción a causa de una errada valoración de éstos, y, por tanto, exposición a su materialización. ▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR por posible materialización de riesgos de corrupción.

Recomendación(es): De acuerdo con lo contemplado en el numeral 3.3. “Monitoreo y Revisión” de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas (Versión 4), corresponde a la *“Primera Línea de Defensa – Gerentes Públicos y Líderes de Procesos”* la *“(…) Revisión como parte de sus procedimientos de supervisión, del adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos para la mitigación de los riesgos.”* Y a la *“Segunda Línea de Defensa – Oficina de Planeación”* el *“Revisar el adecuado diseño de los controles para la mitigación de los riesgos que se han establecido por parte de la primera línea de defensa y realizar las recomendaciones y seguimiento para el fortalecimiento de los mismos.”*

En este sentido, esta Oficina de Control Interno recomienda que los responsables del proceso “Implementación de Proyectos Integrales” destinen periódicamente un espacio de sus labores (el cual deberá ser planteado según las necesidades y en concordancia con la frecuencia de ejecución de los controles) para monitorear su evolución. Como producto de esta actividad, se deberán dejar soportes válidos y suficientes de los análisis efectuados, a fin de sustentar las conclusiones.

Si bien la Oficina de Planeación es la instancia que debe asesorar a todas las demás dependencias en la implementación de la Política de Administración de Riesgos, es importante que, en este caso, la Vicepresidencia de Integración Productiva comprenda que dicho estamento no es el responsable por la identificación de sus riesgos y medidas mitigantes, por lo que, se insta a que los involucrados en la labor ejecuten cuando menos las siguientes tareas:

- Implementar técnicas de identificación de riesgos: para el efecto, se deberían familiarizar con los términos de normas tales como ISO 31010, con el fin de adoptar el mecanismo más idóneo en las circunstancias de las operaciones de la Dirección de Calificación y Financiación, entre éstos se tienen: Lluvia de Ideas (Brainstorming), Listados de Chequeo, Diagramas de Causa-Efecto, Panel de Expertos, entre otros. Sin perjuicio de esto, solicitar a la Oficina de Planeación orientación sobre inquietudes derivadas de la labor. De cualquier modo, deberán dejarse evidencias de los productos obtenidos, tales como: actas de reuniones y archivos anexos que hagan parte de éstas, dejando adecuadamente documentados los racionales.
- Ejecución de Autoevaluaciones de área: mediante este mecanismo, el grupo de trabajo deberá identificar conjuntamente las probables causas de las brechas que se plasman en este informe, así como de otras que ya hayan sido comunicadas, a fin de subsanarlas. Este análisis de brechas servirá de insumo para que se identifiquen los controles que ataquen las causas que originan las desviaciones. A esta altura, el responsable de coordinar y documentar la actividad deberá cerciorarse de que dichos controles cuenten con todos los atributos que solicita la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. Para lograrlo, pueden emplearse plantillas contentivas de éstos, y diligenciarlas, asegurando el cumplimiento de los requerimientos legales y normativos del caso. Se reitera la importancia de dejar trazabilidad de estos ejercicios y de sus actualizaciones, según la periodicidad que planee el área.

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 Responsable de la Unidad Auditada:

- Desconocimiento del marco normativo, lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo para la identificación de riesgos
- Deficiencias en el diseño de los controles

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar mesas de trabajo con la Oficina de Planeación, con el fin de revisar cada una de las situaciones reveladas en el presente hallazgo y proceder a realizar los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios y pertinentes para dar cumplimiento a los lineamientos normativos contenidos	Dos (2) reuniones con la Oficina de Planeación para realizar los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios al Mapa de Riesgos	Correctiva	Equipo Humano VIP	1-jul-2021	30-nov-2021
Socialización de Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002)	Dos (2) reuniones de socialización a las Direcciones Técnicas y UTT de la VIP	Preventiva	Equipo Humano VIP	1-jul-2021	30-nov-2021
Realizar los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios al Mapa de Riesgos	Mapa de riesgos de corrupción con ajustes	Correctiva	Equipo Humano VIP	1-jul-2021	30-nov-2021
	Mapa de riesgos de gestión con ajustes	Correctiva		1-jul-2021	30-nov-2021
	Seguimiento al Mapa de Riesgos	Preventiva		1-jul-2021	30-ene-2022

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Activos Productivos 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 analizado el Plan de Mejoramiento propuesto por el equipo auditado, esta Oficina de Control Interno considera que:

- Para la primera acción propuesta, si bien las mesas de trabajo pueden ayudar a subsanar las situaciones detalladas en este reporte, no se aprecia de qué manera contribuirán al conocimiento de la política de administración de riesgos de la ADR o de los lineamientos que en la materia ha impartido el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) por parte del equipo de trabajo del proceso de Implementación de Proyectos Integrales. En cuanto a la meta, no se indica de qué manera se va a corroborar el resultado de los ajustes y/o modificaciones, siendo necesario indicar qué

evidencia sintetizará los resultados de la reunión. Así las cosas, es menester que, además de las actas de las reuniones y los listados de asistencia, se complemente con los análisis de los riesgos, sus mediciones inherentes y residuales y las gestiones de los mismos.

- b. Respecto a la segunda acción propuesta, se reitera que las socializaciones de la política por sí solas no son una actividad suficiente para conocer las metodologías de riesgos, siendo necesario fortalecerla por medio de talleres aplicados y demostrados de que se implementó en el ejercicio de la operatividad del proceso de Implementación de Proyectos Integrales. En virtud de esto, se insta a plantear un mecanismo donde se evidencie el paso a paso de la implementación de los términos de la Política de Riesgos de la ADR y de los lineamientos del DAFF.
- c. La tercera acción propuesta plantea una actividad general que no está delimitada, pues habla de aplicar "los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios", sin indicar de manera específica qué factores permitirán gestionar la causa de deficiencias en el diseño de los controles. En este sentido, las metas asociadas de Mapas de Riesgos de Corrupción y de Gestión con Ajustes y su seguimiento no permiten por sí solas demostrar que el contenido de tales insumos cumple con los criterios de diseño de controles adecuados, pudiendo incurrir nuevamente en errores o desviaciones en el ejercicio. Por tal motivo, se insta a plantear actividades de revisión y aprobación de alto nivel (Vicepresidente de Integración Productiva) que permita filtrar el resultado de las actividades empleadas para identificar los riesgos y sus controles mitigantes.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Deficiencias en la entrega de bienes, establecimiento de cronograma de ejecución de actividades del PIDAR y su ejecución frente al de estructuración y subsanación de alertas de seguimiento a beneficiarios	Si	Abierto

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
2	Desarticulación entre las actividades del Marco Lógico y las de Implementación del PIDAR e incumplimiento de lineamientos procedimentales en PIDAR ejecutado bajo modalidad de Convenios de Cooperación	Si	Abierto
3	Omisión del monitoreo de responsabilidades de la concesión de aguas y de trámites previos de permisos ambientales para la ejecución del PIDAR	No	Abierto
4	Monitoreo, seguimiento y control deficiente de la ejecución de las obligaciones del contrato de Encargo Fiduciario	No	Abierto
5	Desalineación en aplicación de directrices de socialización y falta de acreditación de requisitos previos para iniciar ejecución del PIDAR e incumplimiento de funciones del Comité Técnico de Gestión Local	Si	Abierto
6	Incumplimiento lineamientos de notificación y socialización de PIDAR y designación de la Secretaría Técnica del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL en PIDAR ejecutado bajo modalidad de Convenios de Cooperación.	Si	Abierto
7	Deficiencias en el diseño de indicadores del Plan de Acción Institucional e insuficiencia de la evidencia sobre sus avances	Si	Abierto
8	Incumplimiento de la Política de Administración de Riesgo adoptada por la Entidad y deficiencias en el diseño e implementación de los controles del proceso.	Si	Abierto

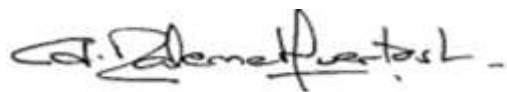
Notas:

- 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 Vicepresidencia de Integración Productiva y las Unidades Técnicas Territoriales N° 5 - Medellín y N° 6 - Manizales, 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.

- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural, más se incentiva considerar las “Recomendaciones” propuestas por esta Oficina para el establecimiento de los planes de mejoramiento a que haya lugar

Bogotá D.C., 14 de julio de 2021.



ANA MARLENNE HUERTAS LÓPEZ

Jefe Oficina de Control Interno (e)

Elaboró: Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.

Revisó: Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor. 