

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR
Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2021-025

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna a la actividad de Supervisión de Convenios de Cooperación Internacional.

DESTINATARIOS:¹

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

EMITIDO POR: Wilson Giovanni Patiño Suárez, Jefe Oficina de Control Interno

AUDITOR (ES): Zoraida Marcela Ramírez Caldas, Contratista.

Angie Milena Abella González, Contratista.

Leidy Milena Beltrán Rodríguez, 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 la actividad “Supervisión de Convenios de Cooperación Internacional”.

ALCANCE: El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos que la Agencia de Desarrollo Rural ha establecido para la actividad "Supervisión de Convenios de Cooperación Internacional", en cuanto a:

- Designación del Supervisor y del personal de apoyo a la supervisión.
- Modificaciones al Convenio de Cooperación Internacional (Adiciones, prórrogas, cesiones, suspensión y terminación anticipada).
- Seguimiento a los Convenios (Verificación que todos los servicios solicitados y planeados fueron ejecutados en el tiempo establecido y con la información correcta).
- Gestión de procesos para la imposición de multas o incumplimientos.
- Cierre o liquidación del Convenio dentro de los términos de ley.

Período Auditado: Enero de 2020 a Agosto 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.

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

- Ley 80 de 1993 "(...) *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*"
- Ley 1150 de 2007 "(...) *medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.*"

- Ley 1474 de 2011 "(...) *normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*"
- Decreto 1082 de 2015 "(...) *Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*".
- Decreto 2364 de 2015 "*Por medio del cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (...)*"
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: Procedimientos, Manuales, Instructivos, entre otros aplicables.
- Demás normatividad aplicable.

DECLARACIÓN: Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de muestras aleatorias seleccionadas por los auditores a cargo de la realización del trabajo. Una consecuencia de esto es la presencia del riesgo de muestreo, es decir, el riesgo de que la conclusión basada en la muestra analizada no coincida con la conclusión a que se hubiera llegado en caso de haber examinado todos los elementos que componen la población.

RESUMEN EJECUTIVO: Como resultado de la evaluación practicada, se identificaron las siguientes oportunidades de mejoramiento:

1. Expedientes contractuales de los Convenios de Cooperación Internacional incompletos, en razón a que, de los tres (3) Convenios de la muestra no se evidenció los informes de supervisión e información correspondiente a los reportes que debieron presentarse en los períodos de las vigencias 2020 y 2021; además, del Convenio 684 de 2017 no se observó el Acta de compromiso y corresponsabilidad de los PIDAR con Resolución 358, 359 y 376 de 2020, cuya cofinanciación se aprobó durante el período auditado.

2. Falta de seguimiento a las peticiones y/o requerimientos de información sobre la ejecución de los Convenios, toda vez que, de cuatro (4) comunicaciones (Radicados 20203200020962, 20203200095682, 20213200015822 y 20213200003132) relacionadas con el Convenio 517 de 2017 no fue posible identificar dentro del aplicativo Orfeo las evidencias de las respuestas emitidas, ni tampoco se pudo verificar si las respuestas u observaciones a estas solicitudes llegaron al destinatario dentro del término fijado en la Ley.
3. Incumplimiento de lineamientos procedimentales en modificaciones realizadas a los Convenios, debido a que, en tres (3) modificaciones realizadas al Convenio 684 de 2017 se evidenció que la radicación de las solicitudes de dichas modificaciones a la Vicepresidencia de Gestión Contractual no cumplieron el término estipulado de cinco (5) días hábiles; además, la solicitud de una Adición se realizó ante la Vicepresidencia de Gestión Contractual tres (3) días hábiles antes de que el Cooperante identificara la necesidad o realizara la solicitud formal.
4. Inobservancia de las funciones del supervisor respecto al seguimiento administrativo y técnico a la ejecución de los convenios, relacionadas con la falta de presentación del informe narrativo y de progreso mensual correspondiente a los periodos de abril y septiembre de 2020 del Convenio 197 de 2016, y del informe parcial de supervisión por sustitución o cambio de supervisor que se presentó en el mes de abril de 2021.
5. Documentos generados en las etapas del proceso contractual no publicados en SECOP, tales como: informes de supervisión (incluyendo los parciales por sustitución de supervisor y por modificación del Convenio) y documentos relacionados con las adiciones y prórrogas de los Convenios (solicitud, memorando, certificados de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, entre otros).

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Identificados por la Oficina de Control Interno	
Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción por incumplimiento de los lineamientos normativos y/o procedimentales para la asignación del Supervisor o Interventor del convenio.	Si
Posibilidad de afectación de la imagen de la ADR y/o de la Vicepresidencia de Integración Productiva por una incorrecta o inadecuada supervisión del convenio debido a la falta de idoneidad y conocimiento por parte del supervisor designado y de su apoyo.	Si
Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción debido a la inobservancia de los lineamientos procedimentales y/o normativos en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico realizado a la ejecución del convenio.	Si
Posibilidad de afectación económica por indemnizaciones a terceros y/o sanciones por incumplimientos de tipo legal al entregar los bienes y/o servicios del convenio sin el cumplimiento de los requisitos y/o términos establecidos.	No
Posibilidad de afectación económica al aprobar y realizar pagos relacionados con bienes y/o servicios recibidos y/o anticipos pactados sin el cumplimiento de lo establecido en el convenio.	Si
Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción a causa del vencimiento de los plazos para cumplir con el objeto del convenio (incumplimiento del cronograma) e/o insuficiencia de presupuesto para ejecutarlo (según lo pactado en el convenio).	Si
Posibilidad de afectación económica por pagos de sanciones económicas, indemnizaciones a terceros y/o sanciones por incumplimientos de tipo legal al terminar de manera irregular el convenio y/o al no ser liquidado.	No
Posibilidad de afectación económica por imposición de multa(s), sanción(es) o cláusula(s) penal(es) debido a la omisión de declaraciones de incumplimiento y/o falta de acatamiento de la imposición determinada.	No
Posibilidad de afectación de la imagen institucional por incumplimiento de los requisitos en el perfeccionamiento del convenio para favorecer un tercero.	No
Posibilidad de afectación de la imagen institucional por fallas en la prestación del servicio al incumplir con los requisitos establecidos normativamente para atender las PQRSD y/o las observaciones realizadas al convenio.	Si

FORTALEZAS:

Como resultado de la evaluación practicada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes fortalezas a resaltar:

- Adecuada y continua comunicación entre la Agencia Desarrollo Rural y los Cooperantes u operadores de los Convenios de Cooperación Internacional, por medio de las reuniones de comité (evidenciadas en las actas observadas), logrando que las partes reciban información actualizada y oportuna del avance en la ejecución de los convenios.
- El supervisor, y los apoyos a la supervisión, realizan constantes observaciones a los informes de ejecución que realiza el Cooperante, con el fin de que la información contenida en ellos sea clara y evidencie la realidad de avance de los convenios.

HALLAZGOS:

HALLAZGO N° 1. Expedientes contractuales de los Convenios de Cooperación Internacional incompletos.

En la verificación del cumplimiento de las funciones del supervisor y, de los apoyos a la supervisión, designados a los Convenios de Cooperación Internacional suscritos por la Agencia de Desarrollo Rural, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de tres (3) convenios, que se describen a continuación y cuyo supervisor es el servidor público en el cargo de Vicepresidente de Integración Productiva:

N° DEL CONVENIO	FECHA DE INICIO	OBJETO	FECHA FINAL DE EJECUCIÓN	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
COOPERANTE: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)				
197 de 2016	25-nov-2016	Cooperación administrativa, técnica y económica entre la oficina de las naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Agencia de Desarrollo Rural, para la estructuración y ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.	31-dic-2021	\$81.063.684.029
684 de 2017	20-oct-2017	Aunar esfuerzos para la cooperación administrativa técnica y económica entre la Oficina de las	30-dic-2022	\$59.804.263.270

N° DEL CONVENIO	FECHA DE INICIO	OBJETO	FECHA FINAL DE EJECUCIÓN	VALOR TOTAL DEL CONVENIO
		Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Agencia de Desarrollo Rural-ADR para ampliar la puesta en marcha de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales focalizados desde la ADR.		
COOPERANTE: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)				
517 de 2017	01-jul-2017	Aunar esfuerzos para la cooperación administrativa, técnica y económica entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Agencia de Desarrollo Rural, para el fortalecimiento institucional de la Agencia, así como la elaboración de planes y ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial en las zonas establecidas en el marco del convenio.	30-jun-2022	\$36.732.544.695

Como resultado de la revisión realizada por la Oficina de Control Interno, se identificaron las siguientes situaciones:

- a. De los tres (3) Convenios no se evidenció los informes de supervisión e información correspondiente a los reportes que debieron presentarse en los períodos de las vigencias 2020 y 2021, incumpliendo lo señalado en el numeral 5.4.1 "*Funciones de contenido administrativo a cargo del supervisor*" del Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría (MO-GCO-001), el cual indica: "*Organizar el archivo de la supervisión del contrato que como mínimo deberá contener los siguientes documentos: (...). -Copia de los informes de la supervisión. -Demás documentos relacionados con la ejecución del contrato*".

Cabe resaltar que, en los términos de los Convenios se incluyó un aparte de funciones de supervisión de estos, en los cuales se consideró lo siguiente:

- **Convenio 197 de 2016**, Anexo A, numeral 7, literal i): "*Enviar oportunamente copia de todo lo actuado a la Vicepresidencia de Gestión Contractual, con el fin de que todos aquellos documentos que corresponden al a ejecución del convenio, reposen en la carpeta original del mismo*".

- **Convenio 684 de 2017**, Anexo A, capítulo V, numeral 1, literal n): "*Enviar copia de todo lo actuado a la Vicepresidencia de Gestión Contractual, con el fin de que todos aquellos documentos que corresponden al a ejecución contractual, reposen en la carpeta original del convenio*".
- b. Del Convenio 684 de 2017, se evidenció que durante el período auditado se aprobó la cofinanciación de diez (10) Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR; no obstante, en el expediente digital compartido por la Vicepresidencia de Integración Productiva no se observó el Acta de compromiso y corresponsabilidad de los PIDAR con Resolución 358, 359 y 376 de 2020, y del PIDAR con Resolución 359 de 2020 tampoco se observó el Plan de Inversión.

Lo anterior, incumple lo establecido en el procedimiento “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación” (PR-IMP-001), numeral 6, actividad 3: “*Notificar el acto administrativo (Resolución), firmar acta de compromiso, corresponsabilidad y plan de inversión y archivar copia de estos documentos en el expediente del proyecto. (...). Estos documentos deben ser enviados digitalmente a la mayor brevedad a la Vicepresidencia de Integración Productiva, con copia a la Secretaria General. Los documentos originales deben ser remitidos a la Vicepresidencia de Integración Productiva -VIP, quien a su vez los remite a la secretaría general. Una copia de estos debe permanecer en el expediente del proyecto en la UTT y deben ser cargados por el delegado de la UTT en la herramienta tecnológica dispuesta para tal fin. (...)*”.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S):	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento de los lineamientos procedimentales y normativos de la supervisión de los Convenios. ▪ Falta de seguimiento a la implementación de los controles relacionados con el archivo de los 	<p>Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción debido a la inobservancia de los lineamientos procedimentales y/o normativos en el seguimiento técnico, administrativo, financiero,</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sanciones disciplinarias, fiscales y/o penales. ▪ Pérdida de la información o

CAUSA(S)	RIESGO(S):	IMPACTO(S):
documentos en el expediente de los convenios.	contable y jurídico realizado a la ejecución del convenio.	documentos del proceso

Recomendación(es):

- Establecer mecanismos de verificación de la existencia y compilación de la documentación que se genera durante el desarrollo del proceso contractual, a fin de garantizar que los documentos relacionados con los Convenios que suscriba la Agencia reposen en el expediente.
- Enviar a la Vicepresidencia de Gestión Contractual todos los documentos que hacen parte de los Convenios de Cooperación Internacional, para que toda la documentación e/o información repose en un único expediente.

Respuesta del Auditado: No Aceptado.

Justificación: *“En relación con el ítem a. “(...)”. Se remite soportes de radicados a la Vicepresidencia de Gestión Contractual, en donde se remiten los documentos que respalda la ejecución de los tres (3) convenios y demás documentos relacionados (UNODC 684-2017, UNODC 197-2016 y FAO 517-2017 durante la vigencia 2020 y 2021).*

En el caso del ítem b. “(...)”, se remiten los expedientes correspondientes a las tres (3) Resoluciones observadas.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Una vez revisada la información remitida por los responsables de la unidad auditada, la Oficina de Control Interno precisa que, los soportes y/o documentos recibidos no desvirtúan la situaciones identificadas y descritas en este hallazgo, toda vez que, aunque la etapa de ejecución de las pruebas de la auditoría ya se surtió, se analizó la documentación allegada y no se observó la evidencia y/o documentos requeridos por el auditor y mencionados en el hallazgo, por lo que se reitera el incumplimiento de las

“Funciones de contenido administrativo a cargo del supervisor” (numeral 5.4.1 del Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría (MO-GCO-001)), descritas en el hallazgo.

En cuanto a la documentación remitida del literal b, correspondiente a los expedientes de las Resoluciones 358, 359 y 376 de 2020, la Oficina de Control Interno indica que, la evidencia allegada es la misma que se entregó tras la solicitud de información durante el desarrollo de las pruebas, y aunque con su respuesta los responsables de la unidad auditada buscan desvirtuar este hallazgo, es pertinente aclarar que, en los archivos de la Oficina de Control Interno (virtuales y/o físicos) reposan los registros, papeles de trabajo y demás evidencias que soportan las afirmaciones contenidas en este hallazgo, las cuales se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de las mismas. Así mismo, respecto de los soportes remitidos con la respuesta de los hallazgos.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para mitigar las situaciones de estos hallazgos que no fueron aceptados por el auditado, y que gestionen el riesgo identificado para evitar que estas situaciones se vuelvan a presentar en el futuro.

HALLAZGO N° 2. Falta de seguimiento a las peticiones y/o requerimientos de información sobre la ejecución de los Convenios.

Con el fin de verificar el seguimiento realizado al trámite de respuesta a peticiones y observaciones a los informes de los Convenios, se identificaron en el sistema de gestión documental (aplicativo Orfeo) 100 radicados de salida tramitados en el período auditado (1 de enero de 2020 al 31 de agosto de 2021) que tenían relación con los Convenios de Cooperación Internacional N° 196 de 2016, 517 y 684 de 2017. De dichos radicados se seleccionó una muestra de 30 (10 por cada convenio), a los que se asoció su respectivo radicado de entrada (cuando aplicaba, es decir, si se originó en una solicitud externa).

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.

Como resultado de la revisión realizada por la Oficina de Control Interno, del **Convenio 517 de 2017** se identificó que, de cuatro (4) comunicaciones (Radicados 20203200020962, 20203200095682, 20213200015822 y 20213200003132) no fue posible identificar dentro del aplicativo Orfeo las evidencias de las respuestas emitidas, bien sea por correo electrónico o el soporte del proveedor 4-72, ni tampoco se pudo verificar si las respuestas u observaciones a estas solicitudes llegaron al destinatario dentro del término fijado en la Ley, incumpliendo con lo establecido en la Ley 1437 de 2011 Artículo 14, en el que se establece: "*Salvo norma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción*".

Adicionalmente, se tuvo en cuenta que el Decreto Legislativo 491 de 2020 estableció que debido a la emergencia sanitaria "*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. aumenta los plazos para contestar."

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

CAUSA(S)	RIESGO(S):	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carencia de controles para el seguimiento en las respuestas y observaciones a los informes. ▪ Falta de controles por parte de los apoyos a la supervisión para el seguimiento a las respuestas que resuelven inquietudes de la ejecución de los convenios por parte del Cooperante. 	<p>Posibilidad de afectación de la imagen institucional por fallas en la prestación del servicio al incumplir con los requisitos establecidos normativamente para atender las PQRSD y/o las observaciones realizadas al convenio.</p>	<p>Pérdida de la información o documentos que soportan el seguimiento a la ejecución del proyecto.</p>

Recomendación(es):

- Se hace necesario cargar toda la información de los comunicados radicados, tanto de entrada como de salida, en el aplicativo Orfeo siguiendo las recomendaciones del área de Gestión Documental para tener la trazabilidad de la totalidad de la información.
- Identificar e implementar los controles necesarios para garantizar la respuesta oportuna a las inquietudes radicadas en la Agencia sobre la ejecución de los Convenios de Cooperación Internacional, como también la recopilación, conservación y custodia de los respectivos soportes o evidencias.

Respuesta del Auditado: No Aceptado.

Justificación: *“(..). Se remiten soportes de las evidencias de las acciones realizadas con relación a los radicados observados, es importante señalar que, algunos casos el cooperante atiende las observaciones realizadas a los informes presentados mediante correo electrónico, mesa de trabajo con el cooperante y ajuste de los mismos en los siguientes períodos señalados.”*

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

Aunque la etapa de ejecución de las pruebas de la auditoría ya se había surtido, la Oficina de Control Interno revisó los soportes del **Convenio 517 de 2017**, de las acciones

realizadas en relación a los radicados seleccionados en la muestra, en donde es importante señalar que, no se recibieron los soportes para verificar si las respuestas u observaciones a estas solicitudes llegaron al destinatario dentro del término fijado en la Ley, por lo anterior, la Oficina de Control Interno no las acepta y reafirma sus observaciones sobre el incumplimiento de lo establecido en la Ley 1437 de 2011 Artículo 14, en el que se establece: "*Salvo norma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción*".

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno reitera la recomendación de que se establezcan acciones de mejoramiento para mitigar las situaciones de este hallazgo que no fueron aceptados por el auditado, y que gestionen el riesgo identificado para evitar que estas situaciones se vuelvan a presentar en el futuro.

HALLAZGO N° 3. Incumplimiento de lineamientos procedimentales en modificaciones realizadas a los Convenios.

El "Instructivo de Ejecución Contractual" (IN-GCO-001) versiones 2 y 3, en su numeral 5.1. que trata sobre "Adiciones, Prórrogas y otras modificaciones" establece: "5.1.2. *El supervisor del contrato deberá radicar el formato informe de Supervisión mediante memorando dirigido a la Vicepresidencia de Gestión Contractual, con anticipación no menor a cinco (5) días hábiles a la fecha en la cual se pretende realizar la modificación, junto con el certificado de disponibilidad presupuestal, para el caso de adiciones en valor*"; no obstante, en tres (3) modificaciones realizadas al Convenio 684 de 2017 se evidenció que la radicación de las solicitudes de dichas modificaciones a la Vicepresidencia de Gestión Contractual no cumplieron este término estipulado, tal como se detalla a continuación:

MODIFICACIÓN	FECHA SOLICITUD	FECHA MODIFICACIÓN	CANTIDAD DÍAS HÁBILES <i>(Entre la solicitud y la modificación)</i>
Adición 1	14-dic-2018	19-dic-2018	3
Prórroga 2	23-dic-2019	24-dic-2019	1
Prórroga 3	22-jun-2021	22-jun-2021	0

De otra parte, llama la atención que la solicitud de la Adición 1 se realizó ante la Vicepresidencia de Gestión Contractual el 14 de diciembre de 2018, siendo que, la solicitud que presentó el Cooperante UNODC tiene fecha 19 de diciembre de 2018, es decir, el Supervisor realizó la solicitud de modificación tres (3) días hábiles antes de que el Cooperante identificara la necesidad o realizara la solicitud formal.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S):	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiencia de controles para el trámite de solicitud de modificación a Convenio de Cooperación Internacional. ▪ Inobservancia de la normativa interna para la solicitud de modificaciones a los Convenios de Cooperación Internacional. 	Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción a causa del vencimiento de los plazos para cumplir con el objeto del convenio (incumplimiento del cronograma) e/o insuficiencia de presupuesto para ejecutarlo (según lo pactado en el convenio).	Sanciones disciplinarias, fiscales y/o penales.

Recomendación(es): Establecer mecanismos de verificación durante el desarrollo del proceso de modificación de los Convenios de Cooperación Internacional, a fin de garantizar el cumplimiento normativo y/o procedimental frente a los lineamientos establecidos para la realización de prórrogas, adiciones o cualquier otro tipo de modificación al Convenio.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada: Desconocimiento de las normas establecidas desde la Agencia para el trámite de las solicitudes de modificaciones contractuales a los convenios.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar seguimiento a las modificaciones contractuales que el supervisor pretenda adelantar, con el fin de cumplir los términos establecidos en los procedimientos, para el trámite oportuno ante la Vicepresidencia de Gestión Contractual.	2 Seguimientos	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	1-nov-2021	1-dic-2022

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva 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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables de la actividad auditada, la Oficina de Control Interno no presenta observaciones teniendo en cuenta que la acción de mejoramiento establecida guarda correspondencia con la causa identificada.

HALLAZGO N° 4. Inobservancia de las funciones del supervisor respecto al seguimiento administrativo y técnico a la ejecución de los convenios.

En la revisión del contenido documental en los expedientes entregados por la Vicepresidencia de Gestión Contractual y en la información compartida por la Vicepresidencia de Integración Productiva, a través del aplicativo SharePoint, la Oficina de Control Interno no observó evidencia del informe narrativo y de progreso mensual correspondiente a los periodos de abril y septiembre de 2020 del Convenio N° 197 de 2016, contraviniendo lo establecido en el artículo VII del Convenio, que indica: *“La ONUDC presentará a LA AGENCIA los siguientes estados de cuenta e informes preparados de conformidad con los procedimientos de contabilidad y reportes de las Naciones Unidas:*

1. Un informe narrativo mensual (...), sobre la ejecución de las actividades que se derivan del presente convenio de cooperación, de acuerdo con los manuales y procedimientos de UNODC, en el formato que se establezca entre UNODC y la AGENCIA.

2. Un informe de progreso mensual (...), con la ejecución del aporte de cada una de las partes por cada una de las actividades previstas en el presente convenio de cooperación, de acuerdo con las normas, manuales y procedimientos de UNODC, y de conformidad con el formato establecido (...)."

Esta situación evidencia incumplimiento de las funciones del Supervisor del Convenio, debido a que, el numeral 7 del Anexo A del Convenio 197 de 2016 indica: "(...). *El Supervisor de la ADR tendrá además de las funciones que por índole y naturaleza del convenio le son propias, las consagradas en la Ley 1471 del 2011 y las siguientes: (...). b) Compilar los informes de actividades que deba rendir el cooperante; (...); d) Vigilar el correcto cumplimiento de los compromisos asumidos por UNODC (...); f) Informar oportunamente a LA AGENCIA sobre el desarrollo del presente convenio y sobre cualquier incumplimiento en que pueda incurrir el cooperante; (...)*"; además, se incumple lo estipulado en el "Manual de Supervisión de Convenios de Cooperación Internacional suscritos por la Agencia de Desarrollo Rural" (MO-GCO-003) que en el numeral 7 indica los "Aspectos importantes para el ejercicio de las supervisiones y sus apoyos", y en el ítem 7.1.6. establece: "*Supervisar el cumplimiento del Cooperante de sus obligaciones frente al Convenio.*"

De otra parte, el "Manual de contratación, supervisión e interventoría" (MO-GCO-001) en su numeral 5.3.3 establece que: "*En el evento que se requiera el cambio de supervisor por razones de fuerza mayor o caso fortuito, ausencia temporal o definitiva; (...). El supervisor saliente y el designado en su reemplazo, deberán suscribir un acta conjuntamente en la cual constará el estado de ejecución del contrato o convenio y la relación de los documentos que entrega y las observaciones que se consideren pertinentes. Si no es posible la suscripción conjunta del acta, el supervisor saliente dejará constancia mediante un informe del estado en que se encuentra el contrato o convenio del cual ejercía la vigilancia y control, y del mismo se hará entrega al supervisor que asume el ejercicio de esas funciones.*" (Negrilla fuera de texto); no obstante, en el mes de abril de 2021 hubo cambio de Vicepresidente de Integración

Productiva en la Entidad, en lo que no se observó el cumplimiento de los lineamientos antes mencionados en ninguno de los tres (3) convenios de la muestra.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S):	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento de los lineamientos procedimentales y normativos establecidos para la supervisión de los Convenios. ▪ Falta de seguimiento e/o incumplimiento de las funciones de los supervisores de los Convenios. ▪ Inobservancia de los lineamientos procedimentales cuando se presenta cambio de supervisor. 	<p>Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción debido a la inobservancia de los lineamientos procedimentales y/o normativos en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico realizado a la ejecución del convenio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sanciones disciplinarias, fiscales y/o penales. ▪ Pérdida de la información o documentos del proceso

Recomendación(es):

- Programar y llevar a cabo sesiones de capacitación y/o inducción a los servidores públicos o colaboradores que son designados como Supervisores y apoyo a la supervisión, para asegurar el cabal cumplimiento de las funciones designadas durante el ejercicio de estos roles, como también la observancia de los lineamientos internos establecidos.
- Realizar muestreos aleatorios de la documentación contenida en los expedientes contractuales de los convenios, a fin de que se corrobore que el Supervisor y el personal de apoyo a la supervisión estén dando cumplimiento a sus funciones, y en caso de encontrar desviaciones, realizar los respectivos requerimientos al (los) responsable(s).
- En el evento que se presente cambio de supervisor (temporal o definitivo), se debe solicitar al supervisor saliente la presentación de los informes de supervisión correspondientes, con el fin de que, el supervisor entrante tenga conocimiento del estado en el que se le entrega(n) el(los) convenio(s) y continúe con las labores y/o gestiones relacionadas con su ejecución.

Respuesta del Auditado: No Aceptado.

Justificación: *“De acuerdo con la Observación: “(...) a través del aplicativo SharePoint, la Oficina de Control Interno no observó evidencia del informe narrativo y de progreso mensual correspondiente a los periodos de abril y septiembre de 2020 del Convenio N° 197 de 2016, (...)” Se remiten los informes correspondientes a los meses de abril y septiembre de la vigencia 2020, los cuales se encontraban dentro de la carpeta de trabajo y fueron renombrados para mejor identificación.*

En el caso de “(...); no obstante, en el mes de abril de 2021 hubo cambio de Vicepresidente de Integración Productiva en la Entidad, en lo que no se observó el cumplimiento de los lineamientos antes mencionados en ninguno de los tres (3) convenios de la muestra”, se remiten los tres informes entregados por el Supervisor saliente (...), es importante tener en cuenta que, estos reposan en la Vicepresidencia de Gestión Contractual.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado.

Una vez revisada las respuestas entregadas por los responsables de la unidad auditada, esta Oficina de Control Interno considera que:

Respecto a los informes narrativo y de progreso mensual correspondiente a los periodos de abril y septiembre de 2020 del Convenio N° 197 de 2016, que fueron enviados junto con la respuesta a este reporte de hallazgo, es de aclarar que, en el momento de la ejecución de las pruebas de auditoria éstos no se encontraban en los expedientes físicos ni en la carpeta compartida en el aplicativo SharePoint. Esta situación evidencia incumplimiento de las funciones del Supervisor del Convenio, debido a que, el numeral 7 del Anexo A del Convenio 197 de 2016 indica: *“(…). El Supervisor de la ADR tendrá además de las funciones que por índole y naturaleza del convenio le son propias, las consagradas en la Ley 1471 del 2011 y las siguientes: (...). b) Compilar los informes de actividades que deba rendir el cooperante.”*

Frente a la respuesta dada sobre la situación del cambio de supervisor, se observa que los informes entregados por el Supervisor saliente de los Convenios 517 de 2017, 684 de 2017 y 197 de 2016 no corresponden al tipo de informe "PARCIAL POR SUSTITUCIÓN O CAMBIO DE SUPERVISOR" que se debe aplicar, y los entregados no cumplen lo establecido en el "Manual de contratación, supervisión e interventoría" (MO-GCO-001), numeral 5.3.3 que establece: *"En el evento que se requiera el cambio de supervisor por razones de fuerza mayor o caso fortuito, ausencia temporal o definitiva; (...). El supervisor saliente y el designado en su reemplazo, deberán suscribir un acta conjuntamente en la cual constará el estado de ejecución del contrato o convenio y la relación de los documentos que entrega y las observaciones que se consideren pertinentes. Si no es posible la suscripción conjunta del acta, el supervisor saliente dejará constancia mediante un informe del estado en que se encuentra el contrato o convenio del cual ejercía la vigilancia y control, y del mismo se hará entrega al supervisor que asume el ejercicio de esas funciones."* (Negrilla fuera de texto). Por lo tanto, la respuesta dada, no desvirtúa la situación identificada por el equipo auditor, teniendo en cuenta que el proceso de verificación adelantado por esta Oficina de Control Interno se realiza frente a un criterio, que en la presente situación corresponde a un lineamiento establecido en el manual antes mencionado.

HALLAZGO N° 5. Documentos generados en las etapas del proceso contractual no publicados en SECOP.

En la verificación de la publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP de los documentos generados en las diferentes etapas contractuales de los Convenios de Cooperación Internacional, la Oficina de Control Interno identificó que algunos documentos, tales como: informes de supervisión (incluyendo los parciales por sustitución de supervisor y por modificación del Convenio) y documentos relacionados con las adiciones y prórrogas de los Convenios (solicitud, memorando, certificados de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, entre otros) no estaban publicados en dicho sistema.

Nota. La información detallada de los documentos no publicados en SECOP, se suministró al personal perteneciente a la unidad auditada en el 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

Las situaciones descritas muestran inobservancia de lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.7.1. “Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.” Junto con la instrucción 5 del “Instructivo de Ejecución Contractual” (IN-GCO-001) Versión 2 y 3, que indica: “El supervisor deberá cargar al SECOP II los soportes documentales procedentes y remitir al expediente físico contractual los documentos fotográficos o pruebas físicas conservando copia de lo pertinente”.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiencia de controles para la publicación de los documentos contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP. ▪ Incumplimiento de las funciones del Supervisor de los convenios. 	<p>Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción debido a la inobservancia de los lineamientos procedimentales y/o normativos en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico realizado a la ejecución del convenio.</p>	<p>Pérdida de la información o documentos del proceso.</p>

Recomendación(es):

- Establecer mecanismos de verificación durante el desarrollo del proceso, a fin de garantizar la exactitud y precisión de la información que figura en SECOP frente a la información contenida en los documentos del Convenio. Una vez conformado el expediente físico, realizar el cruce de información con el expediente electrónico de

SECOP para corroborar que la totalidad de los documentos se encuentren registrados en la plataforma electrónica.

- Realizar muestreos aleatorios de la información de los expedientes contractuales, a fin de que se corrobore el archivo de los documentos contractuales que requieren ser publicados en el SECOP, y así constatar el cumplimiento de las funciones por parte de los supervisores, y en caso de encontrar desviaciones realizar los respectivos requerimientos al (los) responsables.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“En relación con: “(...) Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.” (...): “El supervisor deberá cargar al SECOP II los soportes documentales procedentes y remitir al expediente físico contractual los documentos fotográficos o pruebas físicas conservando copia de lo pertinente”, se procede a realizar la revisión (...) dentro del SECOP I, en el cual se identifican informes publicados en relación a modificaciones o prórrogas, informes de supervisión, los cuales se adjuntan en el presente documento.*

Así mismo, es importante resaltar la ruta para las publicaciones en el SECOP I, la cual se realiza mediante la radicación de todos los documentos inherentes a la ejecución de los Convenios, por parte de la Supervisión a la Vicepresidencia de Gestión Contractual, y desde allí, se apoya el cargue de los mismos; sin embargo, en coordinación entre la Vicepresidencia de Integración Productiva y la Vicepresidencia de Gestión Contractual y, con el fin de establecer mecanismos de control que permitan cargar en el SECOP I la documentación generada durante la ejecución de los Convenios de Cooperación Internacional, se establece un plan de mejoramiento que a continuación se detalla.”

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

- Deficiencias en el seguimiento a la documentación radicada a la Vicepresidencia de Gestión Contractual inherente a la ejecución de los convenios para que obre en el expediente físico y/ virtual
- Desconocimiento del marco normativo y metodológico relacionado a la publicación en el SECOP I

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Mesa de verificación documental en el SECOP I, entre la Vicepresidencia de Integración Productiva y Vicepresidencia de Gestión Contractual, en la cual se generen compromisos para que la información quede actualizada en el SECOP I.	7	Correctiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	01-nov-2021	30-dic-2021
Proyectar memorando a la Vicepresidencia de Gestión Contractual, solicitando la metodología establecida para la publicación en el SECOP I, con el fin de implementar acciones necesarias para el seguimiento y verificación a la información radicada a esta Vicepresidencia.	1	Preventiva	Equipo Humano Vicepresidencia de Integración Productiva	01-nov-2021	30-dic-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva 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.

En el análisis de la justificación emitida por los responsables de la unidad auditada, la Oficina de Control Interno concluye lo siguiente

- La justificación emitida reafirma la situación identificada por el equipo auditor, teniendo en cuenta que, el proceso de verificación adelantado por esta Oficina de Control Interno se realiza frente a un criterio que, en la presente situación corresponde a un lineamiento establecido en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.7.1. *“Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación,*

dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.” Junto con la instrucción 5 del “Instructivo de Ejecución Contractual” (IN-GCO-001) Versión 2 y 3, que indica: “El supervisor deberá cargar al SECOP II los soportes documentales procedentes y remitir al expediente físico contractual los documentos fotográficos o pruebas físicas conservando copia de lo pertinente” y, de no observarse el cumplimiento de alguno de ellos, se procede con la respectiva revelación.

- Adicional a lo anterior, es deber del supervisor del convenio verificar la información publicada en SECOP I, como se menciona en la Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del estado en donde se establece: *“Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben publicarse en el SECOP”.*

Frente al plan de mejoramiento propuesto, la Oficina de Control Interno no presenta observaciones teniendo en cuenta que la acción de mejoramiento establecida guarda correspondencia con la causa identificada.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Expedientes contractuales de los Convenios de Cooperación Internacional incompletos.	No	Abierto
2	Falta de seguimiento a las peticiones y/o requerimientos de información sobre la ejecución de los Convenios.	No	Abierto
3	Incumplimiento de lineamientos procedimentales en modificaciones realizadas a los Convenios.	No	Abierto
4	Inobservancia de las funciones del supervisor respecto al seguimiento administrativo y técnico a la ejecución de los convenios.	No	Abierto
5	Documentos generados en las etapas del proceso contractual no publicados en SECOP.	No	Abierto

Notas: La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra

limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.

La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por la Vicepresidencia de Gestión Contractual y la Vicepresidencia de Integración Productiva, 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 – ADR, más se incentiva la consideración de las “Recomendaciones” para los planes de mejoramiento a que haya lugar.

Bogotá D.C., 28 de octubre de 2021.



WILSON GIOVANNY PATIÑO SUAREZ
Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Zoraida Marcela Ramírez Caldas, Contratista.

Revisó: Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor.