

88111-

Bogotá D.C.,

Contraloría General de la República :: SGD 23-11-2018 18:29
Al Contestar Cite Este No.: 2018EE0143838 Folio: Anex:1 FA:45
ORIGEN 88111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E
INSTITUCIONES FINANCIERAS / DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
DESTINO MARIA ANGELA OSPINA DE NICHOLLS / AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DE COLOMBIA - APC CO
ASUNTO INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AGENCIA PRESIDENCIAL DE
OBS
2018EE0143838

Doctora
Angela Mercedes Ospina de Nicholls
Directora
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional -APC Colombia
Calle 7 Número 6-54
Ciudad

Asunto: Entrega Informe de Auditoría de Cumplimiento Agencia Presidencial de
Cooperación Internacional -APC Colombia, vigencia 2017

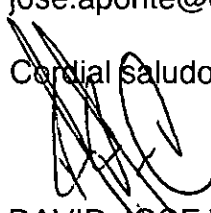
Respetada Doctora Angela Mercedes:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría Cumplimiento, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el Informe de la auditoría que se adelantó al Rol de APC Colombia como Gestor, Orientador y Coordinador de la Cooperación Internacional en la implementación de los acuerdos de paz, por la vigencia 2017.

Con base en los resultados del proceso auditor, las Entidades deben elaborar un Plan de Mejoramiento consolidado sobre los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e informes -SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe a la CGR, correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo,


DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Anexo: Informe y anexos
Revisó María Cristina Quintero- Directora de Vigilancia Fiscal
Elaboró Elida Josefa Serrato Reyes- Supervisor de Auditoría
TRD-88111-077-162 Comunicaciones Oficiales



Rad No. 2018000020242
Fecha: 2018-11-29 16:07:35
Destino: CONTR. INTERNO
Remite: CONTRALORIA GENERAL DE LA R.

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AL
ROL DE APC COLOMBIA COMO GESTOR, ORIENTADOR Y COORDINADOR
TÉCNICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA IMPLEMENTACION DE
LOS ACUERDOS DE PAZ
AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA
APC COLOMBIA
31 DE DICIEMBRE DE 2017

CGR-EDGPIF - 023
Noviembre de 2018

**INFORME DE AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO AL
ROL DE APC COLOMBIA COMO GESTOR, ORIENTADOR Y COORDINADOR
TÉCNICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA IMPLEMENTACION DE
LOS ACUERDOS DE PAZ
AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA
APC COLOMBIA
31 DE DICIEMBRE DE 2017**

Contralor	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado Para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	David José Valencia Campo
Director de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisora encargada	Elida Josefa Serrato Reyes
Líder de auditoría	Sory Ruedas Zapardiel
Audidores	Nelly Cecilia Mora Ariza Teresa Benítez Velasco Fabio Enrique Ladino

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
1.2 CRITERIOS IDENTIFICADOS	6
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	9
1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO	12
1.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	13
1.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS	14
1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	14
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	15
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	15
2.2. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO 1	15
2.3. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	19
2.4. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	37
2.5. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	44
2.6. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	45
2.7. RESULTADOS CON EN RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6	45

88111

Doctora
ANGELA MERCEDES OSPINA DE NICHOLLS
Directora
Agencia Presidencial de Cooperación
Internacional de Colombia, APC Colombia
Ciudad

Respetada doctora Ángela:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República (en adelante "CGR") realizó auditoría de cumplimiento sobre la gestión fiscal relacionada con el rol de la Agencia de Cooperación Internacional (en adelante "APC Colombia") como gestor, orientador y coordinador técnico de la cooperación internacional en la implementación de los acuerdos de paz, con sujeción a la normatividad vigente y aplicable a su misión y funciones institucionales por la vigencia 2017.

Es responsabilidad de APC Colombia el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la gestión, relacionadas con el rol de APC Colombia como gestor, orientador y coordinador técnico de la coordinación internacional en la implementación de los acuerdos de paz, conclusión que está fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto por la CGR en el documento "*Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de auditoría*" y en la "*Guía de Auditoría de Cumplimiento*" adoptadas mediante Resoluciones Orgánicas 12 y 14 del 24 de marzo y 14 de junio de 2017, respectivamente.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA)

establecido para tal efecto y en el archivo documental de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

La auditoría se adelantó en la sede de APC Colombia e incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditor. El período evaluado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2017.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a APC Colombia dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1. Objetivo General

Realizar Auditoría de Cumplimiento a APC Colombia con el fin de vigilar la gestión fiscal con sujeción a la normatividad vigente y aplicable a su misión y funciones institucionales por la vigencia 2017.

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar el cumplimiento de las funciones de APC Colombia, relacionadas con la gestión, orientación y coordinación técnica de la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que recibe y otorga el país, en áreas temáticas de construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad.
2. Evaluar la focalización y dinamización de la cooperación Internacional que recibió Colombia con ocasión de la implementación de los acuerdos de Paz.
3. Evaluar la gestión de APC Colombia para la adecuada canalización de los recursos provenientes de programas bilaterales y Fondos Multidonantes.
4. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto
5. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas objeto de la auditoría.
6. Atender las solicitudes ciudadanas asignadas, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la auditoría, los criterios sujetos a verificación fueron:

- **Constitución Política de Colombia 1991**

ARTICULO 209. *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.*

“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

- **Ley 152 de 1992, Ley orgánica del Plan de Desarrollo.** Artículo 3, literal f, establece: *“Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación”.*

- **Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.**

- **Ley 1150 de 2007.** *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 ...”*

- **Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción.**

“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

“ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”.*

- **Ley 1753 de 2015 por medio de la cual aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”,**

“3. Fortalecer la participación y la movilización social.

Desde la Presidencia de la República y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, se promoverán alianzas con organizaciones internacionales, gremios, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, ONG, fundaciones y medios de comunicación, para desarrollar estrategias de movilización dirigidas a posicionar la importancia social de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud y

su reconocimiento como sujetos de derechos y actores fundamentales en el proceso de reconciliación y la construcción de paz.

Asimismo, con el apoyo de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, se incluirá en la agenda de cooperación internacional, el intercambio de experiencias en torno a la protección integral de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los temas que se prioricen en el Comité Ejecutivo del SNBF. Asimismo, se pondrá en funcionamiento un espacio de armonización de la agenda de cooperación internacional con las prioridades establecidas por el Gobierno en el marco del SNBF.”

- **Decreto 777 de 1992**, por el cual se reglamenta la celebración de contratos con personas privadas sin ánimo de lucro, derogado por el artículo 11 del decreto 92 de 2017, cuya vigencia inició el 1º de junio de 2017. Los contratos o convenios suscritos antes de entrar en vigencia continuarán ejecutándose de acuerdo a las normas vigentes en el momento en que fueron suscritos.
- **Decreto 111 del 15 de enero de 1996**, Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- **Decreto 4152 del 3 de noviembre de 2011**, por la cual se creó la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC Colombia, en el artículo 6 estableció las funciones:

(...)

“3. Gestionar y promover la Cooperación Internacional técnica y financiera no reembolsable, salvo la que corresponde a temas de Defensa y Seguridad Nacional, bajo la dirección y coordinación del Consejo Directivo, para lo cual podrá proponer y establecer alianzas estratégicas de oferta y demanda, entre actores nacionales e internacionales, públicos y privados.”

“4. Coordinar y articular con los potenciales aportantes, beneficiarios y receptores de Cooperación Internacional pública y privada, la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país a nivel nacional y territorial, así como los recursos que se obtengan como resultado de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.”

(...)

“6. Definir, bajo los marcos y lineamientos de Cooperación Internacional, y en coordinación con los cooperantes, beneficiarios y receptores, las estrategias, programas y proyectos de cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.”

“7. Ejecutar las estrategias de oferta y demanda de Cooperación Internacional y coordinar la ejecución de los proyectos respectivos.”

(...)

“12. Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de Cooperación Internacional técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada que adelante el país, observando la voluntad del donante, y apoyar la ejecución de las entidades beneficiarias cuando así se requiera bajo las directrices que imparta el Consejo Directivo”

13. Administrar el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional– FOCAI.

Artículo 10. Funciones del Consejo Directivo. Numeral “4. Definir las directrices para la administración de los recursos, planes, programas y proyectos de Cooperación Internacional técnica y financiera no reembolsable, o de cooperación privada que el país otorgue o reciba.”

(...)

ARTÍCULO 19. Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional. El Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional- FOCAI-, creado mediante la Ley 318 de 1996, continuará funcionando como lo señalan los artículos 25, 26, 27, 28 y 29 del Decreto 2467 de 2005 como una cuenta especial, sin personería jurídica de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia con el objeto de financiar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice principalmente con otros países en desarrollo.

- **Decreto 1082 de 2015**, Parte 2 reglamentaciones, Título 1. Contratación Estatal.
- **Decreto 92 de 2017**, por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro.
- **Plan Estratégico Sectorial 2015-2018 del Sector Presidencia de la Republica**

Establece para APC Colombia las estrategias de "Consolidar la oferta de cooperación internacional promoviendo su diversificación e Implementación de la política pública integral anticorrupción".

- **Plan Estratégico de Cooperación Internacional gestión del riesgo de desastres Colombia 2015-2018**

"3. Marco Estratégico y Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015 – 2018, APC-Colombia.

En el marco de la Cooperación Internacional que recibe Colombia, se establecen tres ejes prioritarios: "Construcción de Paz", "Desarrollo rural sostenible", y "Conservación y sostenibilidad ambiental". En el marco de la Cooperación Internacional que comparte Colombia, se establecen como medios: Estrategias regionales, alianzas estratégicas, mecanismos de diálogo y concertación, y cooperación bilateral. Las acciones de Cooperación Internacional en Gestión del Riesgo de Desastres apuntan al cumplimiento del objetivo misional "focalizar y dinamizar la cooperación internacional que recibe Colombia", como parte del eje "Conservación y Sostenibilidad Ambiental", y asimismo será un elemento clave para contribuir al "compartir el conocimiento de valor con países en desarrollo..."

Anexo No1. Matriz de Oferta y Demanda de Cooperación Internacional según procesos de Gestión del Riesgo de Desastres , APOYO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, en la columna de Demanda indica: Incorporación de los riesgos naturales en continuidad del negocio.

- **Manual de contratación**, de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC Colombia, adoptado mediante Resolución No. 433 del 15 de septiembre de 2015.
- **Manual de Supervisión**, de contratos y convenios de APC Colombia, adoptado mediante Resolución 432 del 15 de septiembre de 2015.
- **Manual de formulación de proyectos de cooperación internacional, publicado en la página de APC Colombia en junio de 2012**

"Sostenibilidad: Se refiere a la continuidad de las acciones y los beneficios del proyecto después de finalizada la fase de cooperación. Algunos factores contribuyen a consolidar los procesos de tal forma que estos permanezcan en el tiempo una vez finaliza el proyecto que los generó. Los factores a considerar son, entre otros: Grado de apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios; iniciativa en la idea del proyecto, participación en las distintas fases, toma de decisiones conjunta. Continuidad de la política de apoyo del Gobierno Local o Nacional luego de finalizado el proyecto."

- **Procedimiento "Caracterización Proceso de identificación y priorización" código M-CR-001**

"Objetivo: Identificar las necesidades, oportunidades y prioridades de todos los actores de cooperación internacional.

Alcance: Desde la identificación de los actores hasta la priorización de las necesidades y oportunidades de los actores de cooperación internacional".

- **Procedimiento “Caracterización Proceso de preparación y formulación de las intervenciones de cooperación internacional” código M-CR-002**

“Objetivo: Preparar y formular con los actores de la cooperación internacional los diferentes tipos de iniciativas, de acuerdo con las necesidades y oportunidades de cooperación priorizadas.

Alcance: Desde la priorización hasta la formulación de la iniciativa, con base en los criterios y requisitos de los actores de cooperación internacional”.

- **Procedimiento “Caracterización Proceso de Implementación y Seguimiento a la cooperación internacional” código M-CR-003**

“Objetivo: Coordinar la implementación y el seguimiento de las intervenciones de cooperación internacional aprobadas.

Alcance: Este seguimiento solo contempla los proyectos a los que APC-Colombia brinda apoyo técnico y financiero”.

- **Cláusulas contractuales de los contratos y convenios suscritos en el 2017, que conforman la muestra de auditoría**

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió con el grupo Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (en adelante FARC-EP), el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo).

El preámbulo del Acuerdo señala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional y desarrolla cinco ejes temáticos relacionados con: i) una reforma rural integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución integral al problema de las drogas ilícitas; y v) acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Asimismo, incorpora un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos.

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, en el numeral 3. Fortalecer la participación y la movilización social, se indica que “*Desde la Presidencia de la República y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, se promoverán alianzas con organizaciones internacionales, gremios, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, ONG, fundaciones y medios de comunicación, para desarrollar estrategias de movilización dirigidas a posicionar la importancia social de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud y su reconocimiento como sujetos de derechos y actores fundamentales en el proceso de reconciliación y la construcción de paz*”.

“*Asimismo, con el apoyo de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, se incluirá en la agenda de cooperación internacional, el intercambio de experiencias en torno a la protección integral de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los temas que se prioricen en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar-SNBF. Asimismo, se pondrá en funcionamiento un espacio de armonización de la agenda de cooperación internacional con las prioridades establecidas por el Gobierno en el marco del SNBF*”.

La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional focaliza y dinamiza la cooperación internacional que recibe Colombia priorizando los territorios que más lo necesitan en tres áreas temáticas: Construcción de Paz, Desarrollo Rural Sostenible y Conservación y Sostenibilidad Ambiental, adicionalmente, comparte conocimiento y buenas prácticas que agregan valor con otros países a través de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CTr) buscando contribuir al desarrollo sostenible y al posicionamiento de Colombia en el mundo.

Construcción de Paz¹

“Comprende la reconciliación del país y apoya esencialmente la arquitectura institucional del gobierno para la paz y la atención a víctimas del conflicto. Hace énfasis en proyectos orientados a la justicia transicional, la reparación integral de víctimas, la restitución de tierras, el desminado y fortalecimiento de la memoria histórica. Así mismo, la desmovilización, reinserción y reintegración de actores del conflicto, y todas las actividades que contribuyan a la implementación de un eventual acuerdo de paz”.

Desarrollo Rural Sostenible²

Se parte de que una *“Colombia en paz requerirá la transformación integral del campo colombiano. Los proyectos están orientados a la reducción de la pobreza rural, el cierre de brechas entre la ciudad y el campo y a la generación de alternativas tanto de vida como productivas en el campo colombiano”*

Conservación y Sostenibilidad Ambiental³

Comprende medioambiente y cambio climático. *“Reconoce que un posible fin del conflicto nos brindaría la oportunidad de redescubrir nuestro propio territorio y llegar a lugares remotos del país, ricos en biodiversidad. Esto debe generar proyectos de reforestación, conservación y adaptación al cambio climático y el uso sostenible de nuestra riqueza natural.”*

Cabe señalar que de acuerdo con la gestión que adelanta APC Colombia, la Cancillería y otros entes involucrados en el proceso de Paz, se cuenta con recursos de diferentes países, los cuales establecen condiciones relacionadas entre otros con recursos y proyectos a financiar, dentro los cuales se encuentran:

- FONDO PARA EL POSCONFLICTO - FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA EL POSCONFLICTO
- FONDO COLOMBIA SOSTENIBLE (Crédito BID no rembolsable)
- FONDO PARA LA PAZ Y EL POSCONFLICTO
- FONDO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA

Dentro del eje temático construyendo paz, en la vigencia fiscal 2017, se destaca el programa del desminado humanitario, para el cual se recibió una donación por USD\$38.120.000 de la Fundación Howard.G.Buffett, entre otras, recursos que se encuentran en ejecución de acuerdo con las condiciones del donante.

¹ Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional (CI) APC- Colombia, 2015-2018, aprobada por el Consejo Directivo el 20 de mayo de 2015

² Ibidem

³ Ibidem

El desminado es una actividad necesaria tanto en el pos acuerdo y la fase de respuesta rápida, como en la estabilización y la consolidación del posconflicto a mediano plazo. La Fundación Howard G. Buffett, donó USD 38.12 millones bajo las siguientes condiciones: ser utilizada para eliminar minas antipersonas, el desembolso de la donación se haga a APC Colombia, la brigada del desminado humanitario del Ejército de Colombia será el principal socio implementador de la donación, APC Colombia establecerá una cuenta separada para la donación en una institución financiera⁴ y llevar contabilidad separada de los demás fondos, entre otras.

Se evaluaron las funciones misionales de APC Colombia relacionadas con la gestión, orientación y coordinación técnica; la focalización y dinamización y la canalización de los recursos provenientes de programas bilaterales y fondos multidonantes, para dar o recibir cooperación internacional, con el objeto de contribuir en el cumplimiento del Acuerdo de Paz, en la vigencia 2017.

La auditoría comprendió la revisión de los \$27.326.228.853, de los cuales \$13.995.625.020 corresponden a donaciones que ingresaron al PGN, \$4.511.751.114 son recursos de contrapartida nacional⁵ y \$8.818.852.719 provenientes del PGN que fueron ejecutados por el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (en adelante FOCAI).

Se evaluaron los contratos y convenios suscritos en la vigencia 2017, ejecutados con los recursos citados en el párrafo anterior, los que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1
Convenios y contratos
Cifras en pesos

CONVENIOS – CONTRATOS			
CONCEPTO	NUMEROS	CANTIDAD	VALOR
CONVENIOS CONTRAPARTIDA	4, 5, 6 y memorando de instrucción de 2017	4	4.511.751.114
DONACIONES - Subcontratación	2 donaciones, convenios 14, 15, 08, 09, 10, 12, contratos derivados, 40, 41, 43 y acuerdos marco 20704, 20659, 20705, 22246, 23017, 23020, 23021, 21303, 23653, 24127, 23019,	22	13.995.625.020.
CONVENIOS FOCAI	1, 6, 7, 13, 018, A, AMC y AMP 14144 de 2017	6	8.818.852.719
TOTAL		32	27.326.228.853

Fuente: APC- Colombia

Elaboró: Equipo auditor

⁴ En la cuenta única nacional - subcuenta se ingresaron los recursos de la donación, para su ejecución APC-Colombia debe solicitar los recursos a la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional.

⁵ Aporte del presupuesto en recursos necesarios para completar un proyecto.

La evaluación se centró en los 32 convenios y contratos suscritos por \$27.326.228.853 que representan el 100% en número y valor contratado, donde se tienen en cuenta los ejes temáticos de Construcción de Paz, Desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental, así como lo relacionado con la continuidad de los proyectos.

En desarrollo del proceso auditor se determinaron los siguientes riesgos, con base en los cuales se focalizó la evaluación:

1. Debilidades en la ejecución de las estrategias y procedimientos para la recepción y otorgamiento de cooperación.
2. Diferencias entre la ejecución financiera y la contractual en los proyectos de cooperación.
3. Pago de bienes o servicios que no cumplan las especificaciones técnicas contratadas o que no satisfagan la necesidad que dio origen a la contratación.
4. Falta de continuidad del plan (Plan estratégico de cooperación internacional gestión del riesgo de desastres Colombia 2015-2018), para ejecutar los proyectos y contratos.
5. La ejecución de los recursos no atienda las orientaciones de las partes o la finalidad del recurso.

Determinación de la materialidad

Esta auditoría de cumplimiento determinó adoptar una base cualitativa, considerando para la determinación del concepto aquellos casos en los que se evidencie la materialización de los riesgos identificados en el acápite de "Riesgos identificados" del numeral No. 1.9 del plan de trabajo.

El enfoque de auditoría es combinado, por lo que se aplicaron pruebas de controles y sustantivas teniendo en cuenta los criterios y riesgos identificados, así:

- Se verificó la gestión de la cooperación internacional ofrecida y recibida para el posconflicto.
- Se evaluó el cumplimiento de las cláusulas de los convenios y contratos teniendo en cuenta los programas y proyectos de acuerdo con los ejes temáticos.
- Se revisaron los contratos y convenios, para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia contractual, el manual de contratación y supervisión, las cláusulas pactadas en los contratos y convenios, que se recibieran los bienes y/o servicios en las condiciones técnicas y financieras pactadas y la satisfacción de la necesidad que dio origen a la contratación.

1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

1.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Concepto: Con Reserva

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión de APC Colombia, en lo relacionado con las funciones misionales asignadas, y en lo que respecta con la evaluación de la gestión, orientación y coordinación técnica; la focalización y dinamización y la canalización de los recursos provenientes de programas bilaterales y fondos multidonantes, para dar o recibir cooperación internacional, con el objeto de contribuir en el cumplimiento del Acuerdo de Paz, en la vigencia 2017, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, salvo en casos puntuales en los que se evidenció la materialización de riesgos, razón por la cual se emite un concepto con Reserva, en los términos del numeral 3.3.4.2.1 de la guía de auditoría de cumplimiento de la CGR.

El anterior concepto se fundamenta en los hallazgos contenidos en el presente informe, los cuales se refieren a:

1. El Proyecto de Policía Rural en el marco del posconflicto, no se ejecutó por debilidades en los mecanismos de seguimiento y coordinación y falta de suscripción del memorando de entendimiento.
2. En el Aporte del Fondo Voluntario para la Promoción de la Cooperación Sur-Sur, los recursos se encuentren bajo administración de un tercero sin definir programas a desarrollar.
3. Debilidades en la supervisión y ejecución de convenios y contratos.
4. Debilidades en el cumplimiento de procedimientos en el recibo, ingreso y pago de bienes.

Conclusión Control Fiscal Interno: Eficiente

La calificación de Control Interno para la etapa de Planeación fue adecuado y para la ejecución fue de 1,280 que lo ubica en el rango eficiente, dado que si bien existen controles para los diferentes riesgos identificados, se materializó el riesgo de pérdida de oportunidad para recibir cooperación proveniente de Canadá para el proyecto de policía rural en el marco del posconflicto.

Plan de Mejoramiento

La CGR practicó auditoría a APC Colombia en 2016 a la vigencia 2015, el Plan de Mejoramiento registrado en SIRECI de la CGR, con corte a 31 de diciembre de 2017,

presenta 10 hallazgos con 13 acciones de mejoramiento y 24 actividades; 3 de ellos relacionados con la materia de auditoría; al verificar las acciones se determinó que fueron cumplidas y efectivas.

1.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR determinaron cuatro (4) hallazgos administrativos.


1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.


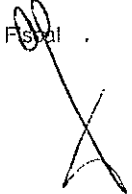
Para efectos de la habilitación en el sistema de rendición electrónica de cuentas e informes —SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable.

Atentamente,



DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Aprobado: Comité Técnico No. 36 del 19 de noviembre 2018
Revisó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal
Asesoró: Diana Marsella Lozano Ortiz
Supervisora: Elida Josefa Serrato Reyes 
Elaboró: Equipo Auditor
Líder: Sory Ruedas Zapardiel
Auditores: Nelly Cecilia Mora
Teresa Benítez V
Fabio Enrique Ladino 

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado general de la auditoría se pudo verificar que a 31 de diciembre de 2017, en la gestión, orientación y coordinación técnica APC Colombia cumplió con los criterios establecidos, a excepción de casos puntuales en los que se evidenciaron deficiencias en la coordinación y gestión para adelantar el proyecto de policía rural en el marco del posconflicto, debilidades en la supervisión de contratos y convenios conforme a las exigencias del Manual de Contratación y de supervisión.

2.2. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
1. Evaluar el cumplimiento de las funciones de APC Colombia, relacionadas con la gestión, orientación y coordinación técnica de la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que recibe y otorga el país, en áreas temáticas de construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad.

APC Colombia ejerce su función de orientación y coordinación técnica junto con la Cancillería y Presidencia de la República, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la hoja de ruta aprobada por el Comité Directivo.

Para la evaluación de este objetivo se revisó lo contemplado en el citado Plan, en lo atinente al numeral 3, en concordancia con lo estipulado en la hoja de ruta de APC Colombia.

Adicionalmente se adelantó una revisión y evaluación a las funciones asignadas a las direcciones de demanda, oferta y coordinación interinstitucional para verificar el proceso, soportes y actividades adelantadas para recibir y dar cooperación, articuladas con la planeación de los procesos, y los mecanismos adelantados con los diferentes entes que hacen parte de la cooperación internacional.

Se verificó el mecanismo utilizado por APC Colombia para la coordinación interinstitucional y asesoría a las entidades estatales para la articulación de la demanda de cooperación internacional.

Igualmente, se verificó que la cooperación se focalizará hacia las tres áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental.

Dentro el eje temático de construcción de paz, se verificó la donación de la Fundación de Howard Buffet, para el desminado humanitario y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO.

Se solicitó y evaluó información sobre la gestión de cooperación internacional ofrecida y recibida por Colombia.

Conforme al plan estratégico de cooperación internacional 2015-2018, elaborado por APC Colombia, Cancillería y la Dirección Nacional de Gestión del riesgo, se verificó la gestión adelantada por APC Colombia como parte del Comité de Direccionamiento Estratégico, en la formulación del plan de acción, indicadores y continuidad de acciones.

En desarrollo de la gestión, orientación y coordinación técnica de la cooperación que recibe y otorga el país, APC Colombia cumplió con los criterios establecidos para las áreas temáticas de construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad, sin embargo se presentó la siguiente deficiencia:

Hallazgo No 01: Proyecto Policía Rural

El Decreto 4152 de noviembre de 2011 *"Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC COLOMBIA"*, señala:

(...)

"Artículo 6°. Funciones. La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC COLOMBIA cumplirá las siguientes funciones": (...)

(...)

"10. Liderar los mecanismos de coordinación interinstitucional como instancia de articulación, identificación, formulación, seguimiento y análisis de la cooperación que recibe y otorga el país, con los actores nacionales, sectoriales, territoriales e internacionales de la agenda de cooperación".

(...)

"Artículo 13., Dirección de Coordinación Interinstitucional de Cooperación, Son funciones de la Dirección de Coordinación Interinstitucional de Cooperación, las siguientes":

(...)

5. "Diseñar instrumentos y dar lineamientos a las instituciones nacionales y territoriales, para la coordinación y la gestión ordenada de la cooperación internacional que recibe y otorga el país.

6. Identificar las prioridades de demanda, en coordinación con las entidades públicas competentes, con el fin de brindar los insumos a la Dirección de Gestión de Demanda de Cooperación".

(...)

10. "Coordinar y participar en la identificación y formulación de los proyectos de oferta y demanda de cooperación internacional de las entidades públicas y privadas, del orden nacional y territorial".

(...)

Artículo 15°, "Dirección de Gestión de Demanda de Cooperación Internacional. Son funciones de la Dirección de Gestión de Demanda de Cooperación Internacional, las siguientes:

(...)

3. "Asesorar a las entidades estatales para coordinar la articulación de la demanda de cooperación internacional.

4. Brindar lineamientos y acompañamiento a las fuentes oficiales y no oficiales en la formulación y negociación de estrategias, programas y proyectos a ser financiados con recursos de cooperación internacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación".

(...)

14. "Convocar espacios de diálogo entre las entidades ejecutoras y las fuentes de cooperación, para facilitar la coordinación y ejecución de los programas y proyectos de cooperación oficial y no oficial".

(...)

En el marco del Mecanismo de Coordinación entre la Embajada de Canadá APC Colombia, se aprobó por el gobierno de Canadá el proyecto "Transformación de la Policía enfocado en seguridad ciudadana urbana y rural, Fase II (Programa de Operaciones de Paz y Estabilización)", para ser ejecutado por la Fundación Ideas para la Paz (en adelante FIP), en septiembre de 2016, por 3 millones de dólares.

De acuerdo con la información solicitada y revisada por el equipo auditor, correspondiente a la vigencia 2017, se tiene que el proyecto de policía rural no se ejecutó, es preciso señalar que el tema se incluyó en las agendas, pero no se cuenta con registros del desarrollo y avance, lo que se refleja en el requerimiento realizado por APC Colombia, en febrero de 2018, donde consulta al gobierno de Canadá sobre el memorando de entendimiento⁶ con la Policía para el desarrollo del proyecto e informa que no se suscribió.

Lo anterior se presentó por debilidades en los mecanismos de seguimiento y coordinación y la falta de suscripción del memorando de entendimiento⁷, que tenía como objetivo "desarrollar capacidades en la policía en regiones rurales priorizadas para el posconflicto y doce áreas metropolitanas cubiertas por la Policía Nacional de Colombia", lo que generó falta de oportunidad en la utilización de los recursos de cooperación internacional en el proyecto citado.

Respuesta de APC Colombia

1. *"Para la vigencia 2017, ni Canadá ni la Policía Nacional nos informaron de la situación presentada para este proyecto ni por correos electrónicos, ni a través de oficios y nuestro sistema documental, o en reuniones que hayan sostenido la Directora General o el Director de la Dirección de Gestión de Demanda.*
2. *Detectada la situación presentada en la observación, y con el fin dar cumplimiento a las funciones del Decreto 4152 de 2011 en relación a la coordinación y articulación con los donantes y las entidades nacionales, se buscó establecer acciones en la vigencia 2018.*
3. *Estas acciones tenían tres objetivos: (1) conocer en detalle lo sucedido frente al proyecto, (2) identificar el estado actual de los fondos que no fueron invertidos en el mismo, y (3) posicionar a APC-Colombia como la entidad que puede colaborar a la Embajada de Canadá en Colombia a determinar el uso que le puede dar a los fondos pendientes por invertir. En línea con lo anterior, se han realizado las siguientes acciones con miras a la gestión efectiva de los recursos de cooperación asignados a dicho proyecto, a saber:*

Seguimiento al estado del proyecto y de las negociaciones del MoU entre la Policía Nacional y la Fundación Ideas para la Paz: En línea al objetivo (1), el 1 de febrero de 2018 se realizaron las averiguaciones necesarias por medio de intercambio de correos, con la sección política de la Embajada de Canadá en Colombia para conocer qué había pasado con el proyecto.

⁶ Documento que describe un acuerdo bilateral o multilateral entre partes. El mismo expresa una convergencia de deseo entre las partes, indicando la intención de emprender una línea de acción común.

⁷ Mecanismo de coordinación para la cooperación al desarrollo entre la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC Colombia y la embajada de Canadá en Colombia, (sección de cooperación)

Resultado de lo anterior, APC-Colombia tuvo conocimiento de la situación sucedida entre la FIP y la Policía Nacional, la cual ya ha sido relatada en los pasados intercambios de información entre su equipo auditor y APC-Colombia. Se adjunta nuevamente evidencia del intercambio de correos entre APC-Colombia y la Embajada de Canadá en Colombia, y las cartas del Embajador de Canadá, Marcel Lebleu y del Director de la Policía Nacional, el General Jorge Nieto.

Evaluación de la cooperación canadiense en Colombia: En línea al objetivo (3), el 1 de marzo de 2018, representantes de APC-Colombia sostuvieron una reunión con las representantes de Global Affairs Canadá Nicole Fuhr, Directora Adjunta de Evaluación de Asistencia Internacional, y Catherine Gander, Consultora, en el marco de la evaluación de la asistencia internacional de Canadá a Colombia, realizada por Global Affairs Canadá (Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá).

En la reunión con estas evaluadoras, APC-Colombia manifestó en uno de los retos la necesidad de fortalecer la articulación con la sección política de la Embajada, lo cual se había evidenciado en que el proyecto de la FIP con la Policía Nacional no se había podido llevar a cabo. Se adjunta: carta de petición de entrevista, brief para la reunión, lista de asistencia junto con las notas de la misma.

Reunión técnica No. 3 de 2018 entre la Embajada de Canadá y APC-Colombia: Respondiendo al objetivo (2) y (3), y en el marco del Mecanismo de Coordinación que se tiene entre ambas entidades, se realizó una reunión técnica entre el equipo de trabajo de la Embajada y APC-Colombia el 12 de septiembre de 2018.

Uno de los temas presentes en la reunión fue la mención a los fondos asignados al proyecto en cuestión, y se afirmó que los fondos todavía estaban asignados para Colombia, para lo cual APC-Colombia ofreció sus buenos oficios para que se revise conjuntamente hacia qué temas puede invertirse los fondos libres. Se adjunta lista de asistencia con sus respectivas notas de la reunión.

Correo de seguimiento frente a los fondos del proyecto - 13 de septiembre: En línea al objetivo (2) y (3), y en seguimiento a lo mencionado en el numeral C, APC-Colombia envió un correo de seguimiento a la persona encargada de los proyectos PSOPs en Colombia, y Asesor Político Senior de la Embajada de Canadá en Colombia, el Sr. Jorge Delgado, sobre el estado de los fondos que inicialmente estaban adscritos al proyecto de la FIP con la Policía Nacional.

Como respuesta, dicho asesor mencionó que el proyecto fue reestructurado por la FIP en uno nuevo llamado "Panorama de la seguridad en el post-acuerdo en Colombia: retos para el nuevo gobierno". (Overview of Rural Security in the Post-Accord Conflict in Colombia: Challenges for the New Government en inglés), por un monto de \$836,360 dolares canadienses (CAD).

En respuesta, se mencionó que la asignación del excedente de los fondos que quedan pendientes será un tema para las reuniones técnicas que vengan después de la reunión de alto nivel entre APC-Colombia y la Embajada de Canadá en Colombia (la cual tendrá lugar el próximo 30 de octubre del presente año). Se adjunta el correo en cuestión."

Análisis de la Respuesta

APC Colombia señala que "(...) ni Canadá ni la Policía Nacional les informaron del proyecto por ningún medio (...)", por tal razón en la vigencia 2017 nos se realizó actividad alguna. Ya enterados, buscó establecer acciones para el 2018, las cuales relacionó en su respuesta.

Con lo expuesto se evidencia que en la vigencia 2017, no se presentó coordinación entre los entes involucrados en el proceso, razón por la cual este proyecto que hacia parte del programa de operaciones de paz y estabilización, no se va a ejecutar porque no se

suscribió el memorando de entendimiento y se encuentran valorando otros proyectos para destinar los recursos aportados por Canadá.

Es preciso señalar que el proyecto denominado Policía Rural, cuyo valor era de tres millones de dólares Canadienses, los recursos no fueron ejecutados.

Como quiera que se ofrecen una serie de explicaciones, pero no se desvirtúa el hallazgo, este se valida en los términos comunicados.

2.3. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar la focalización y dinamización de la cooperación Internacional que recibió Colombia con ocasión de la implementación de los acuerdos de Paz.

La cooperación internacional que recibe Colombia, es focalizada y dinamizada por APC-Colombia de acuerdo a tres ejes temáticos de Construcción de Paz, Desarrollo Rural Sostenible, Conservación y Sostenibilidad Ambiental, con el fin de llegar a los territorios más necesitados con la realización de diferentes proyectos.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se suscribieron 32 contratos, convenios y órdenes de compra por \$27.326.228.853; los cuales fueron analizados con el fin de determinar que se cumpliera la focalización y dinamización establecida para estos recursos. Además, se verificó el cumplimiento de la normatividad vigente, de las diferentes etapas contractuales.

Se determinó que se atendieron los requisitos establecidos por el donante; que los bienes y servicios contratados fueron recibidos a satisfacción, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas pactadas y se logró la satisfacción de las necesidades que dieron origen a la contratación. No obstante, con base en la evaluación adelantada se presentaron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 02: Ejecución y supervisión de convenio

El artículo 83, inciso segundo de la Ley 1474 de 2011, establece: *“SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (...)”

“ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”

El Manual de supervisión de contratos y convenios de APC Colombia adoptado mediante Resolución 432 del 15 de septiembre de 2015, en el numeral 4, establece los principios que rigen la contratación e indica:

"Las labores de supervisión de los contratos y convenios que celebre APC- Colombia se regirán por los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad, transparencia, planeación, de conformidad con la constitución Política, y demás normas legales y reglamentarias que regulen el respectivo convenio o contrato."

(...)

Igualmente, en el Numeral 6. Alcance de la supervisión, inciso 2 señala: *"Desde el punto de vista funcional, la supervisión comprende la verificación de las especificaciones técnicas, de calidad, plazo de entrega y demás condiciones del objeto contratado, así como de las obligaciones administrativas, financieras, contables y legales a cargo del contratista o conveniente."*

(...)

El numeral 8. Actividades y responsabilidades, consagra: *"Los supervisores ejercen el seguimiento, control y dirección de todas las actividades durante la ejecución del contrato o convenio supervisado y con posterioridad a su vencimiento hasta la liquidación del mismo. La etapa de ejecución se refiere a todas las actuaciones y situaciones posteriores a la suscripción del contrato o convenio"*.

(...)

En las funciones de los supervisores, en el numeral 10.1. Funciones generales, literal d, preceptúa: *"Seguimiento, vigilancia y control del desarrollo del objeto contratado, para garantiza el cumplimiento de las obligaciones contractuales. (...)"*

APC Colombia suscribió Convenio de Asociación No 007 de 2017, el 31 de mayo de 2017, con la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia-RED ADELCO, con el objeto de *"Aunar esfuerzos técnicos, operativos y financieros entre APC-COLOMBIA y RED ADELCO para el desarrollo económico local de los territorios priorizados en el marco del Programa 'Economías para la Paz' en materia de competitividad estratégica territorial, a partir del intercambio de conocimientos, buenas prácticas y/o experiencias exitosas y significativas comprobadas, documentadas y/o sistematizadas mediante estudios de caso, en el país y en países de similar nivel de desarrollo al de Colombia; y el diseño de planes de innovación para las cadenas productivas del café y del cacao, en el marco de la Cooperación Sur — Sur"*, con fecha de terminación hasta el 30 de noviembre de 2017, por \$ 974.150.000.

El aporte de Red Adelco era de \$224.270.000 y el de APC Colombia- FOCAL \$749.880.000, la duración del acuerdo se cuenta a partir del perfeccionamiento y cumplimiento de los requisitos de ejecución del convenio y hasta el 30 de noviembre de 2017. El término fue prorrogado hasta el 15 de Diciembre de 2017.

Del análisis, revisión y evaluación relacionada con el cumplimiento de las obligaciones, se encontró que en la cláusula segunda, Obligaciones, a) obligaciones de Red Adelco. a) obligaciones Específicas:

1. Elaborar y presentar el plan operativo detallado para la ejecución del objeto del convenio de asociación, que incluya objetivo, resultados, indicadores, fuentes de verificación, actividades, entregables, cronograma, presupuesto y la metodología para la implementación de la propuesta de trabajo.

- Frente a esta obligación no reposa en el expediente ni dentro del plan operativo la metodología para la implementación de la propuesta de trabajo.

(...)

8. Presentar al Supervisor del convenio tres cotizaciones de los tiquetes aéreos necesarios para la ejecución del plan operativo detallado, para que sea aprobada su adquisición de acuerdo con las opciones de mercado disponibles.

- Revisado el expediente del convenio y la evaluación con el supervisor no se evidencio que está obligación se cumpliera, ni fueron aportados los soportes.

Mediante oficio con radicado No: 20174000007923 del 2017-08-31, el supervisor solicita un Otrosí al Convenio de Asociación No. 007 de 2017 con el fin de modificar la Cláusula Cuarta, Desembolsos, donde hay un cambio en el orden de las actividades y los entregables atinentes al segundo, tercero y cuarto desembolso.

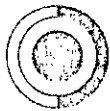
De la evaluación a los desembolsos se evidenció lo siguiente:

Cuadro No. 2
Observaciones

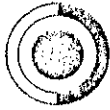
Desembolso	Convenio	Otrosí	Observación
Segundo desembolso		3. Base de datos de las organizaciones de café que recibirán a los expertos internacionales.	Este producto figura como entregable 3 del segundo desembolso y a la vez como entregable 1 del tercer desembolso.
		4. Tres (3) perfiles de organizaciones del sector café que recibirán el acompañamiento técnico.	Este producto figura como entregable cuatro del segundo desembolso y a la vez como entregable dos del tercer desembolso
Tercer desembolso	1. Base de datos de las organizaciones de café que recibirán la visita de los expertos internacionales.	1. Una (1) base de datos de las organizaciones de café que recibirán la visita de los expertos internacionales.	Este producto se encuentra doblemente entregado dado que figura como entregable 3 del segundo desembolso y a la vez como el primer entregable del tercer desembolso. Lo anterior, dado que las bases de datos de las organizaciones son iguales.
	2. Tres (3) perfiles de organizaciones del sector café que recibirán el acompañamiento técnico.	2. Tres (3) perfiles de organizaciones del sector café que recibirán el acompañamiento técnico.	Este producto figura como entregable cuatro del segundo desembolso y a la vez como entregable 2 del tercer desembolso. Los perfiles se pidieron para café y no para cacao,
		3. Documento con propuesta metodológica de una visita de experto en Café.	Este producto figura como entregable tercero del tercer desembolso y a su vez como entregable 6 del segundo



			desembolso. Si bien fueron elaborados por distintos expertos, no se adelantó para el sector cacaotero, sino dos documentos para café.
	5. Dos informes finales de visita que contengan: actividades y productos del acompañamiento a las organizaciones locales; recomendaciones y aprendizajes, orientados para agencias de desarrollo local.	5. Un (1) informe final de visita que contenga: actividades y productos del acompañamiento a las organizaciones locales, recomendaciones y aprendizajes, orientados para agencias de desarrollo local.	El informe está orientado al café más no a agencias de desarrollo local, como lo estipula el otrosí (folio 337 al 344)
	6. Tres (3) documentos técnicos de intercambio de conocimientos Sur – Sur del sector cafetero y cacaotero que recoge lecciones aprendidas, buenas prácticas, conceptos técnicos, metodologías y lineamientos para el fortalecimiento de las organizaciones participantes.	6. Un (1) documento técnico del intercambio de conocimientos Sur-sur de las ADEL. Que recoge lecciones aprendidas, buenas prácticas, conceptos técnicos, metodologías y lineamientos para el fortalecimiento de las organizaciones participantes.	El convenio inicial contemplaba tres documentos para el sector cafetero y cacaotero. Sin embargo, en el otrosí se modifica. Así mismo, se observa que el producto entregado esta con fecha de antelación a la fecha de suscripción del otrosí. En el documento técnico no se evidenciaron aspectos como metodologías y lineamientos para el fortalecimiento de las organizaciones. Se incluyen nuevamente planes de trabajo que presentan deficiencias en las fechas del seguimiento al cumplimiento de las actividades como: -ADEL Zapatosa "fin de octubre", -DINOSAURIOS en fechas estipula "indicadores según el tablero de mando" "diciembre formulado proyecto". No se estipula vigencia ni dónde encontrar el tablero de mando. -ADEL Casa del Agua en fechas estipula "septiembre, octubre y noviembre" no se evidencia la vigencia. (Folios 345-364)
		7. Un (1) documento técnico del intercambio de conocimientos Sur-sur de sector Cafetero que recoge lecciones aprendidas, buenas prácticas, conceptos técnicos, metodologías y lineamientos para el fortalecimiento de las organizaciones participantes.	El informe está elaborado con antelación al otrosí, ya que tiene fechas del 4 al 9 septiembre. Los objetivos enmarcados en el documento técnico no están articulados con lo solicitado en el otrosí. (Folio 378- 397)
	7. Documento con diez (10) planes de trabajo construidos en el intercambio de conocimientos con las organizaciones del sector cafetero.	8. Documento con diez (10) planes de trabajo construidos en el intercambio de conocimientos con las organizaciones del sector cafetero.	Los planes de trabajo como el de AMUCC, se estipulan objetivos como asistir a ferias nacionales e internacionales, sin incluir actividades ni fechas precisas, y tampoco se establece a partir de cuándo se cuentan los meses incluidos en las fechas.



			<p>-Café Tierradentro: Se incluyen fechas en el plan de trabajo con antelación a la presentación de las actividades del otrosí.</p> <p>-Las fechas de los planes de trabajo no incluyen seguimiento a las mismas para saber si se cumplieron o no.</p>
	8. Documento con once (11) planes de trabajo contruidos en el intercambio de conocimientos con las agencias de desarrollo local del país.	9. Documento con once (11) planes de trabajo contruidos en el intercambio de conocimientos con las agencias de desarrollo local del país.	<p>En el entregable no figura el plan de trabajo de GAI. Valle de Tenza Boyacá. Por ende, se presentaron 10 planes de trabajo y no 11. Aunado a lo anterior, figura un plan de trabajo del mismo con viniente, cuando debe ser realizado por una ADEL diferente.</p> <p>A su vez, se presentan imprecisiones en la fecha, como en Adel Casa del Agua, se establecen en x mes sin determinar el año. Dinosaurios en fecha estipula indicadores de tablero de mando, sin que se incluya dicho tablero en el expediente. (Folio 409-417)</p>
	10. Documento metodológico de la ruta de aprendizaje sobre procesos de desarrollo económico local.	11. Documento metodológico de la ruta de aprendizaje sobre procesos de desarrollo económico local.	El documento presentado refleja unas actividades que no corresponde a una metodología de ruta de aprendizaje sobre procesos de desarrollo local (folio 424-428)
	11. Documento metodológico de la ruta de aprendizaje sobre procesos de desarrollo territorial alrededor de la cadena productiva de cacao.	12. Documento metodológico de la ruta de aprendizaje sobre procesos de desarrollo territorial alrededor de la cadena productiva de cacao.	No se evidencia en el documento, la metodología, sino unas actividades a realizar y visita a adelantar. No se evidencia la consistencia del documento presentado frente a lo requerido en el otrosí, dado que no se observa la cadena productiva del cacao. (folio 420- 423)
Cuarto Desembolso	1. Dos (2) documentos que contengan los planes de innovación, matriz de análisis, acciones posibles de articulación con otras iniciativas, acciones a corto y mediano plazo, responsables, cronogramas y posibles fuentes de financiación para cada una de las dos (2) Rutas de Aprendizaje realizadas (cacao y desarrollo económico local).	1. Dos (2) documentos que contengan los planes de innovación, matriz de análisis, acciones posibles de articulación con otras iniciativas, acciones a corto, mediano y largo plazo, posibilidades de financiación, cronogramas para cada una de las rutas (Cacao y Desarrollo Económico Local).	<p>En los planes de innovación elaborados por los participantes, se involucra un plan de RedAdelco, Dentro de los objetivos establecidos en este entregable se manifiesta "recoger las ideas, nuevos conocimientos y proyectos de las organizaciones participantes de la ruta para ser implementados en sus grupos asociativos y fortalezcan aspectos asociativos", situación que no se logra evidenciar en el documento entregado</p>



			A su vez, no se incluyen posibles fuentes de financiación. Por otro lado, no se fijan fechas y a manera de ejemplo el plan de trabajo de la Alcaldía de Tumaco establece como Fechas: "Largo Plazo". (Folio 438-454)
	6. Estrategia de seguimiento y monitoreo a los planes de trabajo derivados de los intercambios de conocimientos de cooperación Sur – Sur.	6. Estrategia de seguimiento y monitoreo a los planes de trabajo derivados de los intercambios de conocimientos de cooperación Sur – Sur.	No se presentan avances en la implementación de los planes de trabajo en el entendido que se refugian en que todo se realizó en noviembre y no quedaba tiempo.
	7. Informes de las actividades de seguimiento y monitoreo.	7. Informes de las actividades de seguimiento y monitoreo.	No se muestran avances en la implementación de planes de trabajo para indicar el seguimiento y monitoreo al mismo tiempo. para todo el informe (Folio 531 al 543)
		8. Un (1) Documento técnico para el intercambio de conocimientos del sector cacao (Cooperación sur-sur) (participantes, agenda, presupuesto, resultados esperados y seguimiento).	Frente a los elementos que debe contemplar el documento en él no se refleja presupuesto, resultados esperados y seguimiento (Folios 544 a la 554)
		9. Documento con diez (10) planes de trabajo construidos en el intercambio de conocimientos del sector cacao.	Se presentan fechas que no permiten su posterior verificación en especial plan de trabajo de Asopalmira-Tumaco se presentan fechas para adelantar actividades como "seis meses, cinco meses, dos meses" sin incluir a partir de cuándo, ni en qué vigencia. (folios 555 a 560)
		11. Documento con trece (13) planes de fortalecimiento construidos por las rutas competitivas que incluyen responsables, cronogramas, logros, dificultades y registro fotográfico	En el documento de los trece planes de fortalecimiento no se logra verificar la implementación y seguimiento de los mismos.
		12. Un (1) documento técnico del intercambio de conocimientos Sur-sur de Rutas Competitivas que recoge lecciones aprendidas, buenas prácticas, conceptos técnicos, metodologías y lineamientos para el fortalecimiento de las organizaciones participantes.	El documento aportado no contempla lecciones aprendidas, conceptos técnicos, metodologías y lineamientos para el fortalecimiento de las organizaciones participantes.

Fuente: Carpeta del convenio

Elaboró: Equipo auditor

Por otra parte la **CLÁUSULA DÉCIMA. COMITÉ TÉCNICO DE SEGUIMIENTO** establece:

Se integrará un comité técnico de seguimiento, conformado por un (1) funcionario o contratista de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC COLOMBIA, y un (1) funcionario o contratista de RED ADELCO, facultados para actuar con voz y voto.

Frente al cumplimiento de esta cláusula se evidenció:

- No se cuenta con soporte de la designación del funcionario para el comité técnico de seguimiento por APC Colombia, informando al supervisor, como se estipula en esta cláusula.
- El funcionario de APC Colombia para integrar el comité Técnico es el mismo supervisor, situación que no es congruente con lo establecido en la misma en el entendido que de acuerdo con el literal e) el comité debe *Efectuar el respectivo seguimiento al desarrollo del convenio y velar por el cabal cumplimiento*, función que fue desarrollada por el mismo supervisor.

El acta No. 001, del 7 de junio de 2017, se manifiesta "*aclarado el alcance del Comité Técnico según las consideraciones contractuales*", al revisar el acta no contiene en ningún numeral las aclaraciones.

- En esta acta se menciona adelantar reuniones de comité por lo menos una vez al mes, de acuerdo con el seguimiento y verificación a dicho compromiso, se realizaron 2 actas, una el 7 de junio de 2017 y el 3 de agosto de 2017, después de estas fechas no se realizaron comité ni se aportaron las actas, situación que contraviene lo estipulado por el mismo comité, lo que indica que no se efectuó seguimiento al convenio durante los meses de julio, septiembre, octubre y noviembre de 2017, incumpliendo lo estipulado en esta cláusula.
- Se aporta lista de asistencia del comité técnico No 3, cuando no hay evidencia de que este se haya realizado.
- En el acta de comité del 7 de junio de 2017 se hace mención a "*la aprobación final de los participantes expertos internacionales se dará en el marco del siguiente comité*", al respecto no se allegó el acta de comité técnico para establecer si esta situación se aprobó.

Lo anterior se presenta por deficiencias en la ejecución, seguimiento y supervisión técnica del convenio, lo que generó que los productos y servicios no cumplieran con los requisitos establecidos y que no se contara con una estrategia para su implementación, en el marco del programa Economías para la Paz.

Respuesta de APC Colombia

1. Metodología en Plan Operativo: *En el documento de Propuesta (T1 folios 15 a 23), ya se tuvo conocimiento de la metodología con la que se ejecutará posteriormente el Plan Operativo. Hacen parte integral el Plan Operativo Detallado y el Modelo de agregación de valor. Adicionalmente, para las diferentes actividades programadas y ejecutadas se presentó modelo metodológico: T1 folios 134 a 136); T1 folios 241 a 248; T1 folios 266 a 270; T2 folios 299 a 302; T2 folios 328 a 331;*

2. Tres cotizaciones de los tiquetes aéreos: *Se adjunta documentación remitida por Red ADELCO el 7 de noviembre de 2017, el cual da alcance al oficio No. 096 de 31 – 10 -2017. (64 folios)."*

3. De la evaluación a los desembolsos, el supervisor respondió lo siguiente:

- *"Este entregable estaba inicialmente vinculado al desembolso 3 y en la solicitud de otrosí se requirió que éste producto se cambiara al desembolso 2. Cuando el otrosí salió proyectado, quedó tanto en el desembolso 2 como en el 3.*
- *Este entregable estaba inicialmente vinculado al desembolso 3 y en la solicitud de otrosí se requirió que éste producto se cambiara al desembolso 2. Cuando el otrosí salió proyectado, quedó tanto en el desembolso 2 como en el 3. Los perfiles se solicitan solo para café ya que los productores de cacao tuvieron contemplado su acompañamiento técnico por el componente de contrapartidas.*
- *Los entregables estaban inicialmente vinculados a los respectivos desembolsos, cuando se perfeccionó el Otrosí quedaron repetidos: en el desembolso en el que estaban y en el desembolso en que quedaron luego del Otrosí. Hubo una revisión del borrador por parte del área jurídica, hubo una revisión por parte del Conviniendo y hubo una revisión por mi parte. Al no haber correcciones en su momento, de ninguna de las tres partes, así se firmó el Otrosí. Al hacer la supervisión, yo verifiqué el cumplimiento de entregables para cada desembolso. La supervisión se adelantó frente al cumplimiento del Plan Operativo y frente al cumplimiento de los objetivos e indicadores de cada actividad y de cada una de las líneas del Plan Operativo y frente al Objetivo del Convenio.*
- *No hay doble pago por cuanto el Convenio se estructuró a partir de un presupuesto por actividades y costos relacionados a las mismas, no por un valor que cobraran por cada entregable presentado. El pago sí se relacionó a unos entregables, pero bien hubieran podido entregar un entregable en todos los desembolsos y eso no significa que el entregable se está pagando cada vez. Si así fuera no hubiera habido reembolso del dinero sobrante. Efectivamente sobró dinero porque se hicieron TODOS los entregables, pero no se requirió el costo estimado en el presupuesto para las actividades previstas, sino que estas actividades tuvieron un menor valor.*
- *La lógica del pago NO fue por entregables, la lógica del pago fue por el presupuesto relacionado con las actividades requeridas para el cumplimiento de los objetivos del proyecto.*
- *Este entregable estaba inicialmente vinculado al desembolso 3 y en la solicitud de otrosí se requirió que éste producto se cambiara al desembolso 2. Cuando el otrosí salió proyectado, quedó tanto en el desembolso 2 como en el 3. Las propuestas metodológicas de las visitas de los expertos de cacao están como anexos a los respectivos informes de visita, según ya se informó en el punto 1.*
- *El Entregable 5 según consta en la remisión recibida el 4 de diciembre a la supervisión, hace alusión al tema de desarrollo económico local. Se adjunta copia folios 1 a 47.*
- *En el otrosí se corrige el hecho de que una de los 3 intercambios de conocimiento debía hacer referencia a intercambio ADEL, quedando: 1 intercambio para café vinculado al desembolso 3 (E7), un intercambio para cacao vinculado al desembolso 4 (E8) y un intercambio para ADEL vinculado al desembolso 3 (E6). El intercambio de las ADEL fue una de las primeras actividades que se ejecutó en el marco del programa, ya que contaba con financiación compartida de contrapartidas y FOCAI, y debía responder igualmente a la programación de actividades de Contrapartidas.*
- *Los cuadernillos de trabajo manejados en los diferentes intercambios de experiencias, estaban diseñados para orientar a las organizaciones en la identificación de oportunidades de mejora a medida que se iban reconociendo las buenas prácticas identificadas y que fueran aplicables a la realidad de cada organización. Todo el cuadernillo es la metodología y allí están los lineamientos. (Como ejemplo, se adjunta un cuadernillo)*
- *El otro sí modifica los entregables adscritos a cada desembolso más no las actividades previstas para el cumplimiento de los resultados y objetivos, este entregable estaba contemplado en el entregable definido en el convenio como "Tres documentos técnicos de intercambio de conocimientos Sur - Sur del sector cafetero y cacaotero que recoge lecciones aprendidas, buenas prácticas, conceptos técnicos, metodologías y lineamientos para el fortalecimiento de las organizaciones participantes" Y la actividad*

estaba prevista en fechas previas a la formalización del Otro sí, por tal razón, este documento al ser un documento inherente de dicha acción presenta esa fecha.

- Los planes de trabajo son construidos durante parte del tiempo que dura el intercambio de experiencias, es decir un día o máximo dos días, su esencia es que una vez se ha intercambiado conocimiento y se ha adquirido nuevas ideas, estas puedan servir de orientación para proponer mejoras en su forma de funcionar habitual, por esta razón los planes de trabajo no presentan información con exactitud sobre lo que se está proponiendo, ejemplo: la buena práctica aprendida es incentivar a los socios, ambas directivas o equipos de trabajo para participar en ferias nacionales e internacionales promovidas por las federaciones o por el sector empresarial privado, pero se desconoce en ese preciso momento el calendario de eventos de estas instituciones (fecha y nombre del evento)
- -La actividad se realiza con antelación a la firma del otrosí, por ende el plan de trabajo propuesto por Tierradentro se ajusta a estas fechas.
- -Los planes de trabajo son realizados por un líder representante de la organización que no implica que tenga la potestad de tomar decisiones para toda la organización, es decir, lo planteado como propuesta en el plan de trabajo debe ser socializado con su junta directiva, espacio que evaluará su viabilidad en función de los recursos que se requiere versus los recursos con que cuentan, por esta razón el seguimiento se plantea para el equipo de trabajo del proyecto, el cual lo plantea en la A1.6. Además, por el corto plazo para la ejecución del convenio, las acciones contempladas en estos planes de innovación superan la vigencia del convenio.
- Se adjunta el plan de trabajo de ADEL Dinosaurios y Gal Valletenzano (se presentó un error de digitación y el plan de GAL aparece como el de Dinosaurios).
- La Adel #11 dentro del periodo de ejecución del proyecto entro en un periodo de liquidación, por tal razón su junta directiva decide no participar en este ejercicio, situación que no es posible ser controlada por el Conviniente.
- El Conviniente como institución que cuenta con su propia estructura de funcionamiento y al hacer parte de todos los ejercicios de aprendizaje e intercambio de conocimientos, consideró importante hacer también el ejercicio de tomar un aprendizaje para un procedimiento organizacional mediante la elaboración de su plan de trabajo.
- Las personas que participaron en los ejercicios de intercambio son representantes que en su momento manifestaron que debían socializar estas propuestas con sus respectivos asociados, por tal razón en la mayoría de los casos no podían determinar fechas exactas para el desarrollo de las actividades propuestas.
- El diseño de la metodología para la ruta de aprendizaje tomó como base los lineamientos de la caja de herramientas de APC Colombia. La propuesta final de Ruta se realizó con base en una visita previa a Argentina de un técnico del proyecto que hizo el reconocimiento de las experiencias a visitar, y su estructura se concertó con la supervisión del convenio. Posterior a esta visita se realizó un ejercicio de sistematización que documenta la experiencia y las lecciones aprendidas.
- El diseño de la metodología para la ruta de aprendizaje tomó como base los lineamientos de la caja de herramientas de APC Colombia. La propuesta final de Ruta se realizó con base en una visita previa a Argentina de un técnico del proyecto que hizo el reconocimiento de las experiencias a visitar, y su estructura se concertó con la supervisión del convenio. Posterior a esta visita se realizó un ejercicio de sistematización que documenta la experiencia y las lecciones aprendidas.
- Como se explicó anteriormente, la ADEL 11 estaba en proceso de liquidación, razón por la cual se involucró la propia Red como organización participante del intercambio, elaborando su propio plan de fortalecimiento.
- Por otra parte, los planes de innovación recogen las propuestas de mejora a partir del reconocimiento de las experiencias compartidas, sin embargo, cada representante que participó en las visitas debía socializar con su organización tanto los aprendizajes como la propuesta de acciones, razón por la cual no se detalla en muchos casos las fechas. Por otra parte y dada la dificultad de establecer durante la visita

- una fuente de financiación de la actividad propuesta, se incluyó una columna de posibles aliados y recursos requeridos (físicos, financieros, técnicos, etc.), para orientar a las organizaciones a identificar cuánto podría costar la actividad y quién podría apoyarlos en su realización.
- Efectivamente dada la corta duración del convenio, no se contó con el tiempo suficiente para hacer una verificación de los avances en la implementación de los planes.
 - Los resultados se reflejan en los planes de innovación que elaboraron los participantes. El presupuesto estimado de la actividad se contempla en el plan operativo.
 - Las personas que participaron en los ejercicios de intercambio son representantes que en su momento manifestaron que debían socializar estas propuestas con sus respectivos asociados, por tal razón en la mayoría de los casos no podían determinar fechas exactas para el desarrollo de las actividades propuestas.
 - Las personas que participaron en los ejercicios de intercambio son representantes que en su momento manifestaron que debían socializar estas propuestas con sus respectivos asociados, por tal razón en la mayoría de los casos no podían determinar fechas exactas para el desarrollo de las actividades propuestas.
 - Las personas que participaron en los ejercicios de intercambio son representantes que en su momento manifestaron que debían socializar estas propuestas con sus respectivos asociados, por tal razón en la mayoría de los casos no podían determinar fechas exactas para el desarrollo de las actividades propuestas.

Respuesta APC Colombia frente al Comité Técnico

"Para dar respuesta a lo observado respecto al cumplimiento de la cláusula décima del Convenio 007 de 2017, a continuación, se transcribe la misma:

"CLÁUSULA DÉCIMA. COMITÉ TÉCNICO DE SEGUIMIENTO. Se integrará un comité técnico de seguimiento, conformado por un (1) funcionario o contratista de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia **APC-COLOMBIA**, y un (1) funcionario o contratista de **RED ADELCO**, facultados para actuar con voz y voto. El Comité se reunirá periódicamente según sea determinado en la primera reunión del Comité del que trata la presente cláusula, dejará constancia de sus decisiones en actas y tendrá las siguientes funciones: **a)** Establecer las necesidades de información de las entidades. **b)** Seleccionar las entidades donde se realizarán los intercambios, y el público objetivo. **c)** Realizar reuniones periódicas para identificar las necesidades que surjan en la ejecución del programa, consolidar información y hacer seguimiento a la ejecución de acciones conjuntas definidas en el marco del programa de actividades, velando por el cabal cumplimiento del objeto del convenio. **d)** Generar las actas de las reuniones respectivas. De las sesiones y decisiones del comité se dejará constancia mediante actas. Éstas podrán realizarse de manera virtual, utilizando tecnologías de la información y las comunicaciones. **e)** Efectuar el respectivo seguimiento al desarrollo del convenio y velar por el cabal cumplimiento del mismo. **f)** Comunicar las necesidades de modificación del presupuesto y/o cronograma de trabajo acordado. El representante o delegado de **RED ADELCO** en el comité técnico deberá atender las reuniones, comunicaciones y requerimientos que permitan el seguimiento del convenio por parte del supervisor designado por **APC-COLOMBIA**. Así mismo, esta persona deberá proporcionar los contenidos y documentos requeridos por **APC-COLOMBIA** para la visibilización y divulgación de las actividades del convenio. Su designación deberá ser informada por escrito al supervisor, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la firma del presente convenio. Cualquier cambio al respecto deberá ser igualmente informado por escrito al supervisor."

- Conforme a lo establecido en la cláusula transcrita, y como se verifica en el Acta de la primera reunión del Comité realizada el día 7 de junio de 2017, efectivamente se integró el Comité Técnico de

Seguimiento por un (1) funcionario o contratista de **APC-COLOMBIA** siendo CARLOS ALBERTO CIFUENTES CRUZ, y por un (1) funcionario o contratista de **RED ADELCO** siendo MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ.

Es del caso precisar que la cláusula transcrita no determinó que el funcionario o contratista de **APC-COLOMBIA** que conformaría el comité técnico debía ser diferente al supervisor del convenio y tampoco que su designación debía ser informada al supervisor de manera escrita. De las dos últimas frases de la cláusula se establece una obligación clara para **RED ADELCO**, quien debía designar su representante o delegado ante el Comité de manera escrita e informarlo al supervisor dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la firma del convenio, lo cual se cumplió por medio de oficio del 5 de junio de 2018 de **RED ADELCO** dirigido al supervisor de **APC-COLOMBIA**.

A su vez, se considera que las funciones del comité, y en particular la del literal e) de la cláusula transcrita, no son ajenas, superiores y/o incongruentes a las funciones del supervisor, ya que es él mismo quien debe realizar el respectivo seguimiento al desarrollo del convenio y velar por su cabal cumplimiento. En este sentido, designar a otra persona diferente al supervisor para conformar el Comité Técnico sería precisamente designar un supervisor al supervisor, diluyendo las funciones y responsabilidades que tiene el funcionario designado para ello. Lo anterior, teniendo en cuenta particularmente lo establecido en el literal c) y d) del artículo 10.1 del Manual de Supervisión adoptado por la entidad mediante Resolución 432 de 2015, en donde se establece que el supervisor tiene las funciones de:

"e. Ejercer las labores de coordinación entre APC-Colombia y el contratista o conveniente para impulsar la debida ejecución y liquidación del convenio o contrato.

d. Seguimiento, vigilancia y control del desarrollo del objeto contratado, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. (...)

h. Realizar reuniones periódicas con el contratista o conveniente (documentadas mediante actas-Anexo 12) (...)"

Por su parte, el Comité Técnico es una instancia de coordinación a la cual se le quiso dar una formalidad a través del convenio, sin embargo, este no es una instancia superior de decisión a la cual tuviera que recurrir el supervisor para sus actuaciones, sino que serviría como una instancia de coordinación, función que en todo caso debe cumplir el supervisor.

En este sentido, **APC-COLOMBIA** considera que, para poder cumplir con las funciones del Comité, el funcionario y/o contratista llamado a representar a la entidad debía ser quien estuviera cualificado para ello, lo cual implica que debía tener conocimiento detallado sobre todo el clausulado del convenio y las necesidades técnicas del mismo, quien en este caso no podía ser alguien diferente al supervisor y, por ende, el supervisor fue designado verbalmente para integrar el Comité.

- Por otro lado, si bien el Acta de la primera reunión del Comité realizada el día 7 de junio de 2017, no se transcribió todo lo socializado en la misma, las aclaraciones respecto al alcance del Comité Técnico según las consideraciones contractuales, se basaron en la socialización de las funciones del comité establecidas en el convenio.
- Frente a las reuniones del Comité durante los meses de julio, septiembre, octubre y noviembre de 2017, el supervisor del Convenio, CARLOS ALBERTO CIFUENTES CRUZ, responde lo siguiente: "Se determinó que se haría un Comité Ampliado para todo el Programa "Economías para la Paz". En el Acta del Comité No. 1 está señalado. Eso se haría desde el Convenio de Contrapartidas."

- Frente a la aprobación final de los participantes expertos internacionales el supervisor del Convenio, CARLOS ALBERTO CIFUENTES CRUZ responde que dicha aprobación se dio "De acuerdo a los criterios que cumplían los participantes, según el documento previsto para determinar participación de los participantes. Y según disponibilidad de los expertos. Hubo expertos que cancelaron porque se les cruzaba con otras actividades de su agenda, entonces se escogía otro experto que cumpliera los criterios."

Análisis de la respuesta

1. APC Colombia indica que en la propuesta ya se tuvo conocimiento de la metodología con la que se ejecutará posteriormente el Plan Operativo y que hacen parte integral el Plan Operativo Detallado y el Modelo de agregación de valor. Este argumento no se acepta porque el plan operativo era un producto donde se debió incluir la metodología para la implementación, situación que no se evidenció en el plan operativo allegado por el conviniente, ni en los documentos adjuntos a los entregables para el primer pago. Adicionalmente, si bien se manifiesta que la metodología estaba inmersa en el modelo de agregación de valor, en el convenio se incluía como un entregable independiente. Los demás aspectos que señala APC Colombia, eran productos que se debían ejecutar como parte de los desembolsos 2 y 3, que son diferentes a lo requerido para el primer desembolso.

2. De acuerdo a la respuesta y en consideración a la información aportada y evaluada, respecto a las cotizaciones de los tiquetes, se ratifican las deficiencias en cuanto al cumplimiento del requisito establecido en la cláusula contractual, dado que en la mayoría de los soportes aportados, no figuran las tres cotizaciones como lo estipula la cláusula contractual.

3. De la evaluación a los desembolsos, con base en la respuesta emitida por APC Colombia, se concluye:

Para la base de datos de las organizaciones de café y los tres (3) perfiles de organizaciones del sector café, como entregables 3 y 4 del segundo desembolso, y 1 y 2 del tercer desembolso, APC Colombia transcribe lo observado y no responde sobre estos entregables que quedaron en ambos desembolsos. La solicitud de modificación de los entregables para los desembolsos fue requerida y detallada por el supervisor, a quien se le solicitaron las aclaraciones por las inconsistencias que mostraba la solicitud, quien se ratificó en cada uno de los entregables.

En el objeto contractual del convenio se incluían los sectores de café y cacao, sin embargo, se realizó entregable para el sector café mas no para el sector cacao, de lo cual no se evidencia soporte de modificaciones que sustenten no incluir el sector cacao.

Contrario a lo que manifiesta APC Colombia a través del supervisor, los pagos estaban supeditados a unos entregables que si bien no se podía determinar su costo unitario, por cuanto el convenio establecía un valor global por varios productos, no se ejerció control sobre cada uno de los entregables.

El entregable 5 del tercer desembolso que figura en el otrosí, estaba direccionado a la visita de un experto de café, informe diferente al presentado y aprobado por la supervisión que esta direccionado a agencias de desarrollo local, por lo que es claro que se cambiaron actividades sin que el convenio tuviera otro sí o modificaciones legales que las avalaran

La evaluación efectuada por la CGR corresponde a los archivos remitidos por APC Colombia conforme a los expedientes contractuales, y teniendo en cuenta lo manifestado en la carta de salvaguarda de que la información entregada al equipo auditor es la oficial. Sin embargo, APC Colombia allega documentación nueva que no reposa en las carpetas remitidas para la evaluación de la CGR y que cuentan con diferente foliación, lo que hace presumir que se entregó un archivo diferente al oficial, el cual no es congruente con la información registrada en el sistema de gestión documental.

Adicional a lo anterior, se observa que el entregable allegado no contiene: hallazgos, actividades y productos del acompañamiento a las organizaciones locales, conforme lo estipula el otrosí, y no se aporta la lista de asistencia de los participantes de las once (11) Agencias de Desarrollo Local (ADEL) que se relacionan como asistentes.

En la respuesta no se hace alusión a lo observado en el sentido de que el entregable tenía una fecha anterior a la suscripción del otrosí, por lo que resulta lógico deducir que no se podía conocer con antelación las precisiones requeridas en el otrosí, para este entregable. Se presenta incongruencia en la respuesta de APC Colombia en el entendido que el cuadernillo de Ecuador- Maquita aportado es del 1 al 7 de octubre de 2017 y el entregable tiene fecha del 28 de agosto al 1 de septiembre de 2017, lo que no es consistente entre lo aportado y el entregable estipulado y archivado en el convenio.

Los ejemplos citados sobre las deficiencias en las fechas no fueron controvertidos. Tampoco se allegó tablero de mando aprobado por la supervisión del convenio.

En lo que atañe al entregable 7 del tercer desembolso, APC Colombia no emite respuesta con lo relacionado a los objetivos enmarcados en el documento técnico, dado que no están articulados con lo estipulado en el otrosí.

Si bien los productos que se dieron a través del desarrollo del convenio están focalizados a realizar planes de trabajo, que faciliten la sostenibilidad de la implementación de acciones, el hecho de no estipular términos para su ejecución no permite verificar si estas se realizaron conforme a lo planeado. Si bien APC Colombia manifiesta que la actividad de Tierra Adentro se tenía planeada para una fecha determinada, anterior al otrosí, no se demostró su cumplimiento en la respuesta suministrada. Adicionalmente, algunos planes de trabajo presentaban fechas inciertas e imprecisas.

APC Colombia a través de la supervisión, tenía conocimiento del término de ejecución del convenio, sin embargo, aceptó planes de trabajo a mediano plazo, razón por la cual no es justificable lo mencionado en su respuesta.

Verificado el entregable 9 del tercer desembolso, se corrobora lo observado por la CGR, dado que no figura el plan de trabajo de la ADEL- GAL Valle de Tenza. Situación contraria a lo manifestado por APC Colombia en que se debe a un error de digitación, por cuanto hay un solo plan de trabajo para Dinosaurios, el cual esta verificado en la relación de planes de trabajo y su desarrollo. Aún si en gracia de discusión se aceptara que fue un error de digitación no figuran soportes donde se haya adelantado la aclaración respectiva dentro de los términos pactados.

Frente a lo manifestado por APC Colombia respecto a la liquidación de una de las ADEL, no existe soporte que acredite los cambios en la participación de las ADEL en el programa, lo cual podría justificar la modificación de los planes de trabajo. Por su parte, si bien Red Adelco está ejecutando el convenio, él mismo se incluyó como beneficiario del mismo.

En lo que respecta al entregable 11 y 12 del tercer desembolso, se debía presentar un documento metodológico de la ruta de aprendizaje sobre los procesos de desarrollo económico local y de la cadena productiva de cacao, respectivamente. Sin embargo, los documentos que figuran en el expediente del convenio reflejan una serie de actividades que no corresponden a una metodología sobre la ruta de aprendizaje respectiva.

Respecto al primer entregable del cuarto desembolso, la CGR no está glosando los planes de innovación, la observación esta direccionada a que se formularon varios planes de trabajo donde no se estipulan términos y recursos para su ejecución, situación que no permite ni garantiza la implementación de los mismos.

APC Colombia acepta lo observado frente al segundo entregable del cuarto desembolso, sin embargo, se refleja la falta de planeación en la ejecución del convenio y de los planes de trabajo.

Frente a la dificultad en la inclusión de las fechas para las actividades propuestas en los planes de trabajo, esta situación no se socializó en comité técnico, ni se allegaron con la respuesta documentos para justificar dicha situación.

En lo que respecta al Comité Técnico

Las funciones del supervisor están determinadas en las normas aplicables a la contratación y al manual de supervisión adoptado por APC Colombia. No obstante, el comité se convierte en una instancia que hace seguimiento a la ejecución del convenio de acuerdo con lo pactado y los productos a entregar. Así las cosas, el supervisor aprobó productos que no cumplían con los requisitos establecidos en el convenio, como los que se han mencionado anteriormente, y no se contó con el seguimiento del Comité.

La entidad indica que no se transcribió todo lo socializado en el acta de reunión del Comité realizada el día 7 de junio de 2017.

Frente a la respuesta relacionada con las actas de comité no se allega soporte para verificar que las reuniones periódicas del Comité Técnico se hicieron en el marco del convenio de contrapartidas. En este sentido, en el expediente del convenio de asociación se debía incluir la evidencia de su seguimiento; a su vez, en las dos actas de Comité presentadas no se estableció que las siguientes reuniones periódicas se iban a realizar en el marco del convenio de contrapartidas.

La aprobación de expertos no se adelantó por acta de comité técnico, ni por documento formal por el supervisor que permitan verificar el cumplimiento de lo establecido en la propia Acta Inicial del Comité Técnico realizada el 7 de junio de 2017.

Por lo expuesto se valida como hallazgo

Hallazgo No 04: Aporte Fondo Voluntario para la Promoción de la Cooperación Sur-Sur.

El artículo 2 del acuerdo 04 de marzo 7 de 2012, tiene como objeto *"financiar, de acuerdo con las prioridades de la política exterior y la conveniencia nacional, las estrategias, planes, programas, proyectos y actividades- bilaterales, trilaterales, regionales y triangulares- de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional, que Colombia realice con otros países en desarrollo, en el ámbito de la cooperación sur - sur y triangular.*

En agosto de 2015 y diciembre de 2016 y 2017, con recursos del Presupuesto General de la Nación se suscribieron acuerdos entre la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC Colombia quien funge como donante y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la contribución voluntaria al Fondo de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur.

Los numerales 8 y 9 de los acuerdos establecen:

(...)

"8. A pesar de la terminación de todo o parte de este acuerdo, el PNUD continuará reteniendo los pagos no utilizados hasta que todos los compromisos y responsabilidades incurridos en la ejecución/ implementación de todo o la parte del proyecto, con los cuales se haya terminado este Acuerdo, hayan sido satisfechos y las actividades del proyecto llevados a una conclusión ordenada.

9. Cualquier pago que quede pendiente después de que los mencionados compromisos y responsabilidades hayan sido satisfechos, deberá ser dispuesto por el PNUD en consultas con el Donante".

APC Colombia suscribió acuerdos en los años 2015, 2016 y 2017 y realizó aportes de recursos en agosto de 2015, 20 de diciembre de 2016 y el 14 y 20 de diciembre de 2017, por \$487, \$490 y \$674 millones, con registro presupuestales 2815 del 26 de agosto de 2015, 8816 del 21 de diciembre de 2016 y 10317 del 21 de diciembre de 2017, respectivamente.

La ejecución de los recursos de 2015, no obstante haberse girado en agosto de 2015 su ejecución se refleja en la relación de gastos de 2016 como también los de 2016 y 2017, cuyo giro se efectuó al final de dichas vigencias.

Revisados los soportes de la transferencias de recursos efectuadas por APC Colombia producto de los acuerdos, a 30 de septiembre de 2018, en la ejecución de los recursos, se evidenció que de los aportados en 2015 figuran saldos sin ejecutar por \$37.032.360, y de los de 2016 no se han ejecutado \$73.659.900, toda vez que no se establecieron los proyectos y programas en los cuales se iba a invertir el aporte. Por otra parte para los recursos correspondientes a 2017, si bien se establecieron actividades estas son generales y no están articuladas a proyectos específicos, dado que no apuntan a metas de proyectos que se manejen en APC Colombia, estas actividades son:

- a) *Promocionar y organizar actividades como diálogos de políticas, talleres, misiones de expertos y entrenamientos con miras a promocionar la cooperación sur-sur e intercambiar buenas practicas.*
- b) *Documentación de buenas prácticas usando la metodología de APC-Colombia.*
- c) *Otras actividades acordadas conjuntamente entre APC-Colombia y UNOSSC.*

La anterior situación se presenta por deficiencias en el seguimiento de los recursos, programas y actividades para las cuales se realiza la donación por parte de APC Colombia y que se transfieren al Fondo de Aporte Voluntario, situación que incide para que los recursos se encuentren bajo administración de un tercero PNUD sin instrucciones del donante y sin prestar utilidad, como quiera que no se han definido los programas a desarrollar.

Respuesta de APC Colombia

Con ocasión a los Acuerdos de Contribución suscritos en los años 2015, 2016 y 2017, entre la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur – Sur (UNOSSC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), APC-Colombia realizó transferencias de recursos del FOCAI, destinados al Fondo de las Naciones Unidas para Cooperación Sur-Sur, los cuales deben ser ejecutados a través de actividades de fortalecimiento y promoción de la Cooperación Sur-Sur.

En este sentido y teniendo en cuenta que a la fecha existe un valor de \$649, 532,850 pesos colombianos aún disponibles correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017, APC-Colombia realizará un Plan de acción junto con UNOSSC para ejecutar dichos recursos en el marco de dichos Acuerdos de Contribución, los cuales disponen que cualquier monto que quede pendiente de ejecución “deberá ser dispuesto por el PNUD en consultas con el Donante”.

En este sentido, APC-Colombia se compromete a:

- **Programa de actividades:** *Realizar una reunión con la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur – Sur, con el objetivo de discutir las líneas generales de un programa de actividades a ser ejecutadas con los recursos transferidos por APC-Colombia aún disponibles, acordes con los acuerdos de contribución suscritos por las partes. En acto seguido, se elaborará un programa final de actividades con los recursos disponibles.*
- **Reuniones:** *A partir del programa final de actividades que se acuerde entre APC-Colombia y UNOSSC, se procurará la realización de reuniones periódicas de seguimiento de la ejecución de dichas actividades.*

- **Informes:** Así mismo, se solicitará a UNOSSC la presentación de informes periódicos de ejecución que incluyan la descripción detallada de las actividades y el monto de los recursos ejecutados. A su vez, se solicitará la presentación de un informe final de ejecución de los recursos aún disponibles de los años 2015, 2016 y 2017, el cual incluya el detalle de las actividades y los montos ejecutados.
- APC-Colombia ha determinado no realizar Acuerdos de Contribución adicionales hasta tanto no se hayan ejecutado completamente los recursos aún disponibles.

Análisis de la respuesta

APC Colombia acepta lo observado, en el entendido que existen unas partidas sin ejecutar correspondiente a los años 2015, 2016 y 2017, para lo cual presenta un plan de acción y unos compromisos con la UNOSSC para ejecutar dichos recursos, situación que obedece a una acción correctiva a futuro. Por lo expuesto y en consideración a que no se desvirtúa lo observado por la CGR, se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 06. Supervisión contrato

La Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción, en el artículo 83 consagra: "**ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."

Igualmente, el artículo 84 de la citada ley establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, donde indica: "**ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

El Manual de Supervisión de contratos y convenios de APC Colombia, adoptado mediante Resolución No. 432 del 15 de septiembre de 2015, inciso 2, numeral 6 señala "ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN": "Desde el punto de vista funcional, la supervisión comprende la verificación de las especificaciones técnicas, de calidad, **cantidad**, plazo de entrega y demás condiciones del objeto contratado, (...)" (negrilla fuera de texto).

APC Colombia suscribió contrato No 43 del 29 de noviembre de 2017, para la "ADQUISICION DE CIENTO CATORCE (114) RADIOS DIGITALES PORTATILES APX 8000 MODELO III, CIENTO CINCO (105) RADIOS DIGITALES CHF/FM APX 5000 MODELO 3, DOS (2) REPETIDORA TACTICA GTR8000 CON DESTINO A LA BRIGADA DE INGENIEROS DE DESMINADO HUMANITARIO No. 1", por valor de \$3.752.874.000 con término hasta el 22 de diciembre de 2017.

En la cláusula octava del contrato, obligaciones específicas del contratista, se estableció: "Entregar si costo tres (3) Radios Digitales 800 – VHF/FM Motorola tipo dual APX 8000 Modelo III."

Los bienes contratados fueron recibidos a satisfacción por los supervisores⁸ según consta en acta del 19 de diciembre de 2017 y registrados en el Almacén de APC Colombia, con entrada No. 019 y salida No. 157 del 20 de diciembre de 2017. Nótese que, los tres radios digitales 800 – VHF/FM Motorola tipo dual APX 8000 Modelo III, de las series ya mencionadas, no ingresaron al almacén de APC Colombia, sin embargo APC Colombia canceló mediante Orden de Pago No. 414682817 del 27 de diciembre de 2017.

Esta situación fue corroborada, en acta del 20 de septiembre 2018, suscrita por funcionarios de la CGR, supervisora del contrato y el funcionario encargado de los registros en el Almacén de APC Colombia, donde manifestaron: "(...) no se realizó registro alguno de entrada y salida al Almacén de APC Colombia de los radios ya mencionados".

Seguidamente, en visita realizada por funcionarios de la CGR y según consta en acta del 26 de septiembre 2018, se pudo verificar que los radios de las series mencionadas, se encuentran en el inventario de la Brigada de Desminado Humanitario No. 1, y fueron ingresados en el sistema de almacén de comunicaciones del Batallón Baraya y registrados en la cuenta No. 16700100- Equipo de comunicación con números de inventario: 80040300000000000002619492, 80040300000000000002619493, 00403000000000000002619494, los citados radios fueron entregados con Oficio GSO-RGG-223 del 31 de diciembre de 2017 y disponen de los seriales 579CUBC017, 579CUBC018 y 579CUBC019.

Lo anterior se presentó por debilidades en la supervisión del contrato, lo que generó que se recibiera a satisfacción el objeto del contrato y se ordenara el pago, cuando faltaba, el ingreso al almacén de APC Colombia de los tres radios con seriales 579CUBC017, 579CUBC018 y 579CUBC019.

Respuesta de APC Colombia

Respecto a los tres (3) radios adicionales que se entregaron de acuerdo a lo dispuesto en el contrato de compra de los mismos, es importante aclarar, que éstos fueron entregados directamente por el proveedor en el Batallón Baraya, desconociendo el procedimiento dispuesto para la entrega de elementos, de ahí que no entraran por el almacén de APC-Colombia. Razón por la cual, una vez detectada la novedad la Agencia ordenó de manera inmediata una reunión interna, con la finalidad de revisar el procedimiento dispuesto para el manejo y control de los bienes adquiridos en desarrollo del Convenio BUFFET, en el cual sin el certificado de salida del almacén de APC-Colombia no se puede realizar ningún ingreso al de Ejército.

Análisis de Respuesta

APC Colombia indica que "(...) es importante aclarar, que éstos fueron entregados directamente por el proveedor en el Batallón Baraya"; igualmente indica que se revisará el procedimiento para el manejo y control de los bienes adquiridos en desarrollo del Convenio BUFFET con el fin de que no se realice ingreso al Ejército sin salir del almacén de APC Colombia.

⁸ Directora de Coordinación Institucional APC-Colombia y Comandante Centro Nacional AIE y Minas-Ejército Nacional.

Es válido precisar que los auditores de la comisión, realizaron visita el día 20 de septiembre de 2017 y levantaron acta No.1, la cual fue suscrita por el Almacenista de Comunicaciones Batallón Ingenieros Baraya y el Oficial de Comunicaciones Brigada Desminado Humanitario del Ejército Nacional donde se verificó que efectivamente los tres radios cuestionados con las especificaciones técnicas pactadas ingresaron directamente al Almacén de Comunicaciones del Batallón Baraya y fueron registrados en la cuenta No. 16700100- Equipo de Comunicaciones y se encuentran en uso en la Brigada de Desminado Humanitario No.1 del Ejército Nacional.

Si bien los radios se recibieron en el Ejército, es preciso señalar, que las evidencias demuestran debilidades por parte de la supervisión de APC Colombia, en el sentido de que se expidió el recibo a satisfacción y se produjo el pago sin verificar que la totalidad de los bienes contratados se recibieran en las cantidades pactadas y sin que hubieran ingresado al Almacén de APC Colombia.

Por lo expuesto, se valida el hallazgo.

2.4. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
3. Evaluar la gestión de APC Colombia para la adecuada canalización de los recursos provenientes de programas bilaterales y Fondos Multidonantes.

Para el análisis de este objetivo se determinaron los recursos recibidos por APC Colombia durante la vigencia 2017, provenientes de cooperantes bilaterales y Fondos Multidonantes, con el fin de establecer la gestión realizada por APC Colombia, para la adecuada canalización de los mismos a los diferentes beneficiarios, teniendo en cuenta las condiciones impartidas por los donantes.

Con la información suministrada y reuniones sostenidas con funcionarios de las Direcciones de Coordinación Interinstitucional, Demanda y Oferta, se evidenció que los recursos fueron canalizados según la Hoja de Ruta, al objetivo estratégico Focalizar y Dinamizar la Cooperación Internacional que recibe Colombia, en los ejes temáticos de: Construcción de Paz, Desarrollo Rural Sostenible, Conservación y Sostenibilidad Ambiental

La Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional fue diseñada con base en el Plan de Desarrollo 2015-2018 denominado "*Todos por un nuevo país*", la política exterior del país, el mandato del Presidente de la República, los lineamientos del Consejo Directivo⁹ y con el propósito de trabajar en el posconflicto, APC Colombia, que comprende dos objetivos, así:

⁹ Acuerdo 2 de 2012, ARTICULO 2".CONFORMACIÓN: El Consejo Directivo de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC - Colombia, está integrado de la siguiente manera: • El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado. • El Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado • El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado • El Ministro de Defensa Nacional o su delegado • Tres (3) representantes designados por el Presidente de la República.

1. Focalizar y dinamizar la cooperación Internacional que recibe Colombia priorizado en tres áreas temáticas:

A- Construcción de Paz. Comprende la reconciliación del país y apoya esencialmente la arquitectura institucional del gobierno, la paz y atención a víctimas del conflicto.

B- Desarrollo Rural Sostenible. Comprende la transformación integral del campo colombiano, con proyectos orientados a la reducción de la pobreza rural.

C- Conservación y Sostenibilidad Ambiental. Relacionado al desarrollo de proyectos orientados al medioambiente y cambio climático.

2. Compartir conocimiento de alto valor: para contribuir al desarrollo de la política exterior en beneficio del país y los socios en la cooperación sur-sur y triangular.

Para el desarrollo de este objetivo se cuenta con:

- Estrategias regionales con Asia del Este, África, Mesoamérica y Cooperación Triangular.
- Programas bilaterales con comisiones mixtas de cooperación técnica, científica, comisiones de vecindad, educativas y deportivas.
- Alianzas estratégicas para incrementar el beneficio de la Cooperación Internacional, impulsar la cooperación sur-sur y triangular y potencializar el intercambio de aprendizaje que agregue valor.
- Integración regional que promoverá las iniciativas para impulsar la cooperación en escenarios como alianza del pacífico, la SIGIB¹⁰ FOCALAE¹¹.

Las donaciones de Cooperación Internacional, no todas ingresan al PGN, en algunas ocasiones, se sujetan a las condiciones del donante y en su mayoría son manejados por los cooperantes a través de sus operadores o de sus propias agencias de desarrollo y no son sujetos de evaluación en esta auditoría.

En cumplimiento de las funciones asignadas a APC Colombia¹², la Cooperación Internacional recibida por Colombia en la vigencia 2017, ascendió a USD\$663.987.582, equivalentes a \$1.959.427.353.791¹³, las cuales provienen principalmente de Estados Unidos, Unión Europea, Emiratos Árabes y otros, como se observa en el siguiente cuadro:

¹⁰ Secretaría General Iberoamericana

¹¹ Foro para la Cooperación entre América Latina y del Este

¹² Decreto 4152 de 2011, artículo 16, numeral 5, "Dirigir la negociación y ejecutar actividades de canalización, administración y asignación de recursos, donaciones en especie, bienes, fiducia y encargos fiduciarios, provenientes de distintas fuentes, derivados de la Cooperación Internacional y de nacionales públicos o privados, para ser destinados a las distintas actividades, programas y proyectos que se establezcan.

¹³ Oficio de APC-Colombia del 25 de octubre de 2018

Cuadro No. 3
Principales Cooperantes Vigencia 2017
Cifras en pesos

Fuentes	Valor	Porcentaje
EE.UU.	934,395,167,290	47.69%
Unión Europea	193,396,381,094*	9.87%
Emiratos Árabes	153,452,000,000	7.83%
Alemania	122,990,980,894	6.28%
Suiza	113,917,504,147	5.81%
Howard g. Buffet Foundation	112,433,100,000*	5.74%
Suecia	58,656,070,876	2.99%
Noruega	49,536,751,979	2.53%
Canadá	41,446,868,216	2.12%
Japón	35,806,722,809	1.83%
Países Bajos	26,772,266,182	1.37%
Reino Unido	24,091,512,497	1.23%
BID	23,658,314,550*	1.21%
Francia	14,470,139,850	0.74%
España	14,013,493,647	0.72%
Orientes de cooperación	40,390,079,760*	2.06%
Total	\$1,959,427,353,791*	100.00%

Fuente: APC Colombia

* Dentro del total de la cifra reportada por las diferentes fuentes en 2017, se encuentran incluidos los recursos que ingresaron al presupuesto General de la Nación – APC Colombia por \$118.909.671.253,28.

Estos recursos fueron alineados según la Hoja de Ruta, al objetivo estratégico Focalizar y Dinamizar la Cooperación Internacional que Recibe Colombia, en los ejes temáticos de:

Cuadro No. 4
Principales Cooperantes Vigencia 2017
Cifras en pesos

Hoja de Ruta	Valor en Pesos Colombianos (tasa promedio 2017)	Porcentaje
Construcción de Paz	\$947,480,834,766	48.35%
Desarrollo Rural Sostenible	\$594,129,421,407	30.32%
Conservación y Sostenibilidad Ambiental	\$282,377,141,050	14.41%
Otro	\$135,439,956,567	6.91%
Total general	\$1,959,427,353,791	100.00%

Fuente: APC Colombia

Igualmente, de acuerdo con la gestión e impulso de movilización de recursos bilaterales, adelantada por APC Colombia, la Cancillería y otros entes involucrados en el proceso de Paz, se cuenta con recursos de diferentes países, en especial, aquellos donados por cuatro (4) fondos multidonantes puestos en marcha por el Gobierno Nacional y sus socios multilaterales, a través de los cuales se canalizan recursos internacionales, hacia las regiones con mayores retos sociales, económicos, ambientales y asociados con el conflicto armado de Colombia.

Los cuatro Fondos multidonantes están operando, tres de ellos han desembolsado recursos para proyectos puntuales, cada Fondo tiene su propia gobernanza y se especializa en una línea temática específica, como se observa a continuación.

Cuadro No. 5
Comportamiento de recursos Fondos Multidonantes
A 31 de diciembre de 2017

FONDO	RECURSOS DESEMBOLSADOS AL FONDO	RECURSOS POR DESEMBOLSAR AL FONDO
Fondo de Naciones Unidas para el Posconflicto	USD 80.554.892	USD 2.997.332
Fondo Colombia Sostenible. BID		USD 211.000.000
Fondo para la Paz y el posconflicto	USD 6.500.000	USD 660.000
Fondo de la Unión Europea para Colombia	EUR 86.475.519	EUR 8.532.800

Fuente: APC Colombia

Elaboró: Equipo Auditor

• **FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA EL POSCONFLICTO**

El objetivo de este Fondo es apoyar el alistamiento para la implementación de los acuerdos de paz, la estrategia de respuesta rápida y acciones tempranas para el posconflicto, creado en el año 2016 hasta diciembre de 2019.

Al término de la vigencia 2017, se aprobaron 13 proyectos por USD 24.509.581

El Fondo de Naciones Unidas cuenta con el Comité Directivo y Comité Técnico, que desempeñan las siguientes funciones:

El Comité Directivo establece lineamientos y prioridades de acuerdo al Plan Marco de Implementación.

Por solicitud del Comité Directivo las Agencias del Sistema Nacional Unidas (SNU) u Organizaciones de la Sociedad Civil, presentan proyectos al Comité Técnico.

El Comité Técnico evalúa los proyectos presentados y recomienda al Comité Directivo,

El Comité Directivo aprueba según recomendaciones del Comité Técnico.

Las Naciones Unidas, realiza seguimiento a la ejecución de los proyectos e informa al Comité Directivo.

• **FONDO COLOMBIA SOSTENIBLE**

Tiene como objetivo, apoyar proyectos para maximizar los dividendos ambientales de la paz, principalmente en territorios afectados por el conflicto y ricos en biodiversidad; tiene una duración de 15 años, se inició el 26 de septiembre de 2016, y culmina en el 2031. En 2017 fue aprobado el primer plan operativo anual. Este Fondo se ejecuta a través del Fondo Interamericano de Desarrollo – BID,

Tiene como órganos de dirección y administración, un Comité Directivo y un Comité Técnico Consultivo, con funciones, tales como:

El Comité Directivo establece lineamientos estratégicos y aprueba un Plan Operativo Anual.

Entidades de Gobierno y Unidad Técnica de Colombia Sostenible – UTC abren convocatorias para que organizaciones se postulen para el desarrollo de las líneas estratégicas.

El Banco Interamericano de Desarrollo - BID realiza y aprueba cooperación técnica directamente con organismos ejecutores seleccionados en las convocatorias.

El Comité Técnico Consultivo y la Unidad Técnica del Fondo de Colombia Sostenible - UTC evalúan resultados de convocatorias.

Firma de acuerdos de cooperación para empezar la ejecución de proyectos.

• FONDO PARA LA PAZ Y EL POSCONFLICTO

Su objetivo es mejorar el acceso de las entidades gubernamentales a la información, experiencias globales y financiación para apoyar la agencia del posconflicto. El Fondo inició en el 2015 y finaliza su ejecución en el 2018, El organismo ejecutor es la Unidad de Atención y Reparación Integral a la Víctimas. Este Fondo es gestionado por el Banco Mundial

El Comité Directivo y la Secretaría General (Banco Mundial) funcionan, así:

El Comité Directivo establece lineamientos y prioridades.

El Banco Mundial presenta los proyectos al Comité Directivo para aprobación (virtual o presencial)

El Comité Directivo revisa y aprueba proyectos.

El Banco Mundial hace seguimiento a la ejecución de los proyectos e informa al Comité Directivo

• FONDO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA

Objetivo. Apoyar la implementación de los acuerdos de paz, durante las fases de recuperación temprana y estabilización, enfocándose principalmente en el desarrollo rural integral, creado el 12 de diciembre de 2016, con una duración hasta el 2020 y se aprobaron 7 proyectos por € 24.509.581

El Comité Estratégico y Comité Operativo, son los órganos de dirección y administración con funciones de:

- El Comité Operativo define prioridades temáticas y geográficas del Fondo.
- El Gobierno de Colombia, los Estados Miembros o la Comisión Europea presentan proyectos al Gerente del Fondo.

- Los proyectos los revisa en primera instancia un Comité Ad Hoc (Posconflicto, APC Colombia, UE, 2 Estados miembros).
- Los proyectos son remitidos al Quality Support Group (QSG) en Bruselas para revisión.
- Los proyectos son aprobados por el Comité Operativo.
- La Comisión Europea hace seguimiento a la ejecución de los proyectos (auditorías internas y externas).

Ahora bien, del total de donaciones recibidas en 2017, \$118.909.671.253,28 ingresaron al PGN, a través del Sistema de Cuenta Única Nacional, en cuentas del Banco de la República del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, previo acuerdo con el donante¹⁴ internacional, recursos que fueron canalizados en la ejecución de los siguientes convenios:

Cuadro No. 6
Donaciones recibidas en 2017
Recursos Propios APC Colombia
Cifras en pesos

Nombre Cooperante	Valor	Nombre Cuenta
Unión Europea	1.295.394.042,27	DTN Convenio Subvención LA/2016/378-548 Cadena Agro productiva Yuca – APC Colombia
Unión Europea	3.043.781.806,31	DTN Convenio Subvención LA/2016/378-554 Emprendimiento APC Colombia
UNESCO	250.559.280	DTN Donaciones de Cooperación APC Colombia
Fundación Howard G. Buffet	47.523.210.800	DTN Acuerdo Howard Buffet / Apoyo Desminado Terrestre APC Colombia
Banco Interamericano de Desarrollo - BID	212.889.408,85	DTN Convenio BID Agitos – Proyecto de Inclusión - APC Colombia
Fundación Howard G. Buffet	66.367.400.000	DTN Acuerdo Howard Buffet / Apoyo Desminado Terrestre APC Colombia
TOTAL	118.909.671.253,28	

Fuente: APC Colombia

Igualmente en 2017, en cumplimiento de la función asignada a APC Colombia¹⁵ de canalizar donaciones en especie provenientes del exterior, fueron recibidos de donantes extranjeros bienes valorados en \$8.289.095.060,90.

Estos bienes, según consta en actas de entrega de Almacén, se aprecia que se donaron elementos por \$7.740.827.937,41 en 2017 y \$828.308.017 en 2018, a entidades estatales y entes territoriales, de la siguiente manera:

¹⁴ Decreto 2785 de 2013

¹⁵ Decreto 4152 de 2011, artículo 16, numeral 5 "Dirigir la negociación y ejecutar actividades de canalización, administración y asignación de recursos, donaciones en especie, bienes, fiducia y encargos fiduciarios, provenientes de distintas fuentes, derivados de la Cooperación Internacional y de nacionales públicos o privados, para ser destinados a las distintas actividades, programas y proyectos que se establezcan.

- Maletas con computadores y tabletas, y útiles escolares, entregados a instituciones educativas de Bogotá, Barranquilla, Cali, Pereira, Santa Marta, Cúcuta y Medellín.
- Equipos de regeneración de refrigerantes, donados al SENA Bogotá.
- Partes y herramientas, y equipos de medición de aire, recibidos por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER Bogotá.
- Planta desalinizadora, asignada a Manaure Guajira.
- Filtros de agua con destino a Putumayo y Guanía.

Para el cumplimiento de esta función, APC Colombia actúa teniendo en cuenta las siguientes consideraciones¹⁶:

- *“APC-Colombia no gestiona estas donaciones porque su labor es servir de canal entre el cooperante que está en el extranjero y el beneficiario local que son comunidades marginadas del país o entidades estatales del nivel central o territorial.*
- *Estas donaciones se destinan a ayuda humanitaria y fortalecimiento técnico de las instituciones estatales. El donante identifica en la mayoría de los casos quien será el beneficiario local de su donación y APC-Colombia se asegura del destino que se le dé a la misma.*
- *Por tratarse de donaciones en especie las mismas no tienen un valor comercial, sino un valor simbólico que les otorga el donante, el cual se utiliza para el proceso de nacionalización y para nuestro registro en almacén y contabilidad.*
- *Como es un canal y no cuentan con recursos para almacenar estas donaciones lo que se hace es que una vez se nacionalizan se hace entrega de las mismas a través de un acta de entrega, la cual sirve para hacer entrada y salida del almacén y contabilidad, y para que entre a los haberes del destinatario final o la entidad local que representa al donante y que se encargara de su distribución a los destinatarios finales.*
- *Participa en la entrega in situ de las donaciones.*
- *Se registran en la cuenta contable “Bienes y derechos recibidos que no constituyen formación bruta de capital, la cual a 31 de diciembre de 2017 reportó \$8.289.095.060,90”.*

Adicionalmente en la vigencia 2017, APC Colombia a través del presupuesto de inversión, Recursos – Donaciones, rubro *“Distribución de Apropriaciones a entidades del Orden Nacional para incorporar la Cooperación Internacional No Rembolsable Nacional – Distribución previo concepto DNP”*, recibió donaciones por \$25.401.153.194¹⁷, los cuales fueron distribuidos mediante

¹⁶ Oficio de APC Colombia del 11 de septiembre de 2018

¹⁷ ARTÍCULO 21. *Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos.*

Las operaciones presupuestales contenidas en los mencionados actos administrativos, se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención. A fin de evitar duplicaciones en los casos en los cuales la distribución afecte el presupuesto de otro órgano que haga parte del Presupuesto General de la Nación, el mismo acto administrativo servirá de base para realizar los ajustes correspondientes en el órgano que distribuye e incorporar las del órgano receptor. La ejecución presupuestal de estas deberá efectuarse por parte de los órganos receptores en la misma vigencia de la distribución. Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita, en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda, sin que en ningún caso se cambie la destinación ni la cuantía. El jefe del órgano o en quien este haya delegado la ordenación del gasto podrá efectuar a nivel del decreto de liquidación asignaciones internas de apropiaciones en sus dependencias, seccionales o regionales a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación. Estas asignaciones para su validez no requerirán aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional ni del previo concepto favorable por parte del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas tratándose de gastos de inversión.

resolución aprobada por el MHCP, previo concepto favorable por el DNP, para el desarrollo de proyectos de las siguientes entidades:

Cuadro No. 7
Incorporación de Recursos de Cooperación Internacional a los Presupuestos de las Entidades Públicas - Vigencia 2017
Cifras en pesos

ENTIDAD PÚBLICA BENEFICIARIA	FUENTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	PROYECTO	VALOR DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL INCORPORADA	APROBACION MINHACIENDA
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Unión Europea	implementación de procesos de desarrollo económico local para la competitividad estratégica nacional	\$21.350.000.001	Aprobado por Minhacienda: Resolución 143 del 06 de abril de 2017: Oficio de Aprobación Minhacienda 2-2017-011906
Defensoría del Pueblo	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID	fortalecimiento de la capacidad técnica de los operadores - apoyo al sistema nacional de defensoría pública (sndp)"	\$2.815.325.822	Aprobado por Minhacienda: Resolución 178 del 03 de mayo de 2017: Oficio de Aprobación Minhacienda 2-2017-015334
Ministerio de Minas y Energía	Banco Mundial	fortalecimiento al acceso y transparencia de la información extractiva - eiti nacional	\$815.000.000	Aprobado por Minhacienda: Resolución 086 del 02 de marzo de 2017: Oficio de Aprobación Minhacienda 2-2017-007980
Centro Nacional de Memoria Histórica	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID	implementación de procesos de desarrollo económico local para la competitividad estratégica nacional	\$420.827.371	Aprobado por Minhacienda: Resolución 161 del 20 de abril de 2017: Oficio de Aprobación Minhacienda 2-2017-014763
TOTAL			\$25.401.153.194	

Fuente: APC Colombia

Estas apropiaciones están destinadas para ceder espacio fiscal a las entidades del orden nacional, que durante la vigencia obtengan recursos de donación de fuente internacional.

2.5. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar el control fiscal interno en los procesos relacionados con las materias objeto de la auditoría.

Se adelantó la evaluación del Control Fiscal Interno a la gestión de APC Colombia, en el cumplimiento en los procesos de administración, contratación y pago en la gestión de los recursos del PGN que financiaron proyectos desde los ejes temáticos en el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Con base en los resultados de la aplicación de la metodología establecida en la CGR para la evaluación del Control Interno, se obtuvo una calificación de 1,280 por lo que se emite un concepto Eficiente, dado que si bien existen controles para los diferentes riesgos identificados, se materializó el riesgo de pérdida de oportunidad para recibir cooperación proveniente de Canadá para el proyecto de policía rural en el marco del posconflicto

2.6. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas objeto de la auditoría.

La CGR practicó auditoría a APC Colombia en 2016 a la vigencia 2015, el Plan de Mejoramiento registrado en SIRECI de la CGR, con corte a 31 de diciembre de 2017, presenta 10 hallazgos con 13 acciones de mejoramiento y 24 actividades; 3 de ellos relacionados con la materia de auditoría; al verificar las acciones se determinó que fueron cumplidas y efectivas.

2.7. RESULTADOS CON EN RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6
Atender las denuncias asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría, hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

En el proceso auditor no se recibieron denuncias relacionadas con la materia objeto de esta auditoría de cumplimiento.