

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

**N° INFORME:** OCI-2020-036

**DENOMINACIÓN DEL TRABAJO:** Auditoría Interna a la Unidad Técnica Territorial N° 8 con sede en Ibagué (Tolima)

**DESTINATARIOS:<sup>1</sup>**

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

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

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

César David Rodríguez Martínez, Contratista.

Johana Patricia Reyes Acosta, Contratista.

---

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

**OBJETIVO(S):** Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos asociados a las actividades ejecutadas en la Unidad Técnica Territorial N° 8 (en adelante, UTT N° 8) con sede en la ciudad de Ibagué (Tolima).

**ALCANCE:** El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos propios de las actividades que ejecuta la UTT N° 8, relacionados con:

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

**Período Auditado:** Enero de 2019 a Septiembre de 2020.

**Nota:** El establecimiento de este período no limitaba la facultad de la Oficina de Control Interno para pronunciarse sobre hechos previos o posteriores que, por su nivel de riesgo o materialidad, deban ser revelados.

## **LIMITACIONES EN EL ALCANCE**

La Oficina de Control Interno proyectó realizar verificaciones relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la Licencia Ambiental expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, a través de la Resolución 2710 de 2006; no obstante, en virtud de que no fueron entregados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) del Proyecto Estratégico Nacional de Adecuación de Tierras de Gran

Escala Triangulo del Tolima (ubicado en el municipio de Coyaima - departamento del Tolima) se presentó limitación para realizar las pruebas de eficacia operativa a los controles asociados a las fichas técnicas, que permitieran conceptuar sobre el grado de cumplimiento de los compromisos por parte de la ADR y los contratistas de obra al Plan de Manejo Ambiental (PMA).

Así mismo, se precisa que la evaluación técnica de las fases de pre-inversión y de inversión en el Proyecto de Adecuación de Tierras mencionado, las cuales forman parte del proceso **Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras**, no fueron objeto de revisión en esta auditoría, debido a que la Oficina de Control Interno no cuenta con recurso humano calificado en el área de Ingeniería Civil o de disciplinas afines de Ingeniería asociadas a obras de infraestructura, así como el contenido de los informes derivados solicitados en manual UPRA.

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

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

- Ley 41 de 1993 "(...) se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones"
- Decreto 2364 de 2015 "(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...) "
- Decreto 1071 de 2015 "(...) Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"
- Ley 1876 de 2017 "(...) se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA"

- Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (2018)
- Circulares y Resoluciones emitidas por la Agencia de Desarrollo Rural.
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: Caracterizaciones de los procesos, Procedimientos, Manuales, Guías, Política de Administración de Riesgos, Mapas de Riesgos de los procesos y demás normatividad aplicable.

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

1. Falta de seguimiento e incumplimiento de gestiones ambientales del Proyecto de Adecuación de Tierras Triángulo del Tolima, en virtud de no haber identificado el seguimiento al Plan de Manejo Ambiental (PMA) por parte de la interventoría, el incumplimiento a algunas de las obligaciones adquiridas en las licencias ambientales 1222 de 1995 de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA y la 2710 de 2006 de la Autoridad de Licencias Ambientales - ANLA
2. Obras de mantenimiento y conexiones ilegales en Distrito de Adecuación de Tierras sin seguimiento, al identificar incumplimientos de reporte y actualización de dichas conexiones derivados del contrato de interventoría 444 de 2019, así como la falta de cumplimiento a obligaciones de mantenimiento de canales y componentes de la Infraestructura del Proyecto de Adecuación de Tierras del Triángulo del Tolima.
3. Insuficiente asesoría y acompañamiento a la Asociación de usuarios, Registro General de Usuarios (RGU) y Plan Agropecuario desactualizado y Derechos de Petición sin resolver, al haber identificado la falta de actualización de documentos como el certificado de existencia y representación legal y estatutos de la Asociación de Usuarios UTRITOL, así como la de documentos tales como el Plan Agropecuario (que data del año 2006) y el RGU (que data del año 2018).
4. Incumplimiento obligaciones derivadas del Contrato de Interventoría N° 444 de 2019 con Consorcio INTERTRIÁNGULO, debido a la falta de aportes de cronogramas de

actividades detalladas para las obras de mantenimiento y su seguimiento, posibles errores en el ingreso base de cotización (IBC) para el cálculo de aportes a seguridad social del Residente de Obra y ausencia de cronograma de desarrollo de la obra en el Acta de Inicio.

5. Incumplimiento en la socialización de los PIDAR e inconsistencias en la conformación, gestión y reuniones del Comité Técnico de Gestión - CTG, por la inobservancia del nivel de asistencia mínima de beneficiarios a reunión de socialización del PIDAR cofinanciado con Resolución N° 1490 del 30 de octubre de 2017 y 123 del 21 de febrero de 2018; la omisión de los temas de Plan de Inversión y cronograma de actividades en los espacios de socialización, la falta de conformación del CTG y la omisión en la realización de reuniones periódicas en el marco de dicho comité.
6. Deficiencias en la entrega de bienes, insumos y/o servicios de los PIDAR, al evidenciar en el PIDAR 1490 de 2017 que cinco (5) estudios de suelos fueron entregados a personas que no contaban con la calidad de beneficiarios y sin tener poderes o autorización para recibirlos; así mismo, al identificar una entrega de equipos agrícolas a una persona antes de ser aprobada como beneficiaria sustituta, y finalmente, por no verificar el seguimiento a una alerta derivada de una confusión de beneficiarios de passifloras y banano.
7. Incumplimiento en elaboración y presentación de informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido, debido a que la UTT no contaba con el mínimo de informes mensuales esperados desde el inicio de operación del PIDAR cofinanciado mediante Resolución 1490 de 2017 y, en razón a que, los campos de dichos informes no estaban diligenciados o no fueron actualizados con la información del periodo a reportar, entre otras desviaciones asociadas.
8. Inobservancia de lineamientos para implementación y cierre de Proyecto Productivo subrogado por el INCODER y falta de integridad del expediente documental, por la omisión de requisitos documentales de la fase de alistamiento y del acto administrativo de delegación, así como la falta de extractos bancarios y formatos de control de la

cuenta controlada del proyecto, la ejecución de las actividades en campo y las posibles omisiones de la ADR y de la interventoría sobre el valor del contrato de obra y su duración.

9. Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, financieros, y/o habilitantes del PIDAR cofinanciado mediante Resolución 529 del 12 de julio de 2018, por las discrepancias de la información del Marco Lógico con otros formatos de estructuración, la falta de acreditación de los valores de la contrapartida, así como de la justificación técnica y costos de mano de obra y de la legibilidad de documentación cargada en el Banco de Proyectos sobre algunos beneficiarios. De otra parte, se identificó información pendiente de cargar en la herramienta mencionada.
10. Iniciativas de PIDAR radicadas en la Unidad Técnica Territorial sin inscripción en el aplicativo Banco de Proyectos, toda vez que, no se logró verificar el registro de 18 iniciativas en el aplicativo de 31 debidamente radicadas en la UTT, contraviniendo los términos de la Circular 110 del 6 de julio de 2018 y del procedimiento Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.
11. Deficiencias en el planteamiento de indicadores, niveles de avance y en el soporte de indicadores del Plan Operativo de la UTT (vigencia 2020), por incongruencia entre las subactividades, la formulación de los indicadores y las metas propuestas y la falta de avance y/o atrasos en la ejecución de indicadores del plan.
12. Controles con resultados de diseño e implementación deficientes en los procesos desarrollados por la UTT, identificados durante las pruebas de recorrido en los procesos: Estructuración y Formulación de PIDAR, Implementación de Proyectos Integrales, Ejecución de Proyectos Productivos subrogados por el INCODER a la ADR, Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y en el de Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras, además de los asociados al Plan Operativo de la UTT 8.

## **RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA**

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

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

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio para favorecer bien sea a nombre propio o de terceros durante el proceso de estructuración de proyectos. <b>(EFP)</b>	SI
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados. <b>(IMP)</b>	SI

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

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles. <b>(EFP)</b>	SI
Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo. <b>(EFP)</b>	SI
Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes. <b>(EFP)</b>	SI
Rezagos entre la ejecución del proyecto y su nivel de avance según la herramienta Banco de Proyectos, en la fase de Estructuración. <b>(EFP)</b>	NO
Inadecuada construcción del Plan Operativo de Inversiones por inconsistencias / diferencias entre el Plan Operativo de Inversiones y el Modelo Técnico Financiero. <b>(EFP)</b>	SI
Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. <b>(IMP)</b>	SI
Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. <b>(IMP)</b>	SI
Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. <b>(IMP)</b>	SI
Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTL y los aspectos mínimos procedimentales. <b>(IMP)</b>	SI
Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. <b>(IMP)</b>	SI



DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello. <b>(IMP)</b>	SI
Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas). <b>(IMP)</b>	SI
Inversión de excedentes sin aprobación y autorización del Comité Técnico de Gestión Local. <b>(IMP)</b>	SI
Selección de proveedores no idóneos para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR. <b>(IMP)</b>	SI
Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local - CTGL, sin presencia del quorum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. <b>(IMP)</b>	SI
Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR. <b>(IMP)</b>	SI
Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. <b>(SPE)</b>	SI
Restringir la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que cumplan con los requerimientos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. <b>(SPE)</b>	SI
Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. <b>(SPE)</b>	NO
Otorgar continuidad de habilitación a EPSEAS que no cumplan con los requerimientos internos y de ley. <b>(SPE)</b>	SI
Emprender o acometer obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras), y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos y demás requisitos ambientales exigidos normativamente. <b>(ADT)</b>	SI
Incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR. <b>(ADT)</b>	SI
Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos. <b>(ADT)</b>	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información. <b>(ADT)</b>	SI
Cálculo inadecuado del valor de la recuperación de la inversión y de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras. <b>(ADT)</b>	NO
Modificaciones de la naturaleza o esencia (objeto) de los contratos suscritos. <b>(GCO)</b>	SI
Realizar cambios o adiciones (otrosíes) no autorizados a los contratos suscritos. <b>(GCO)</b>	SI
Prorrogar injustificadamente el término de duración de los contratos suscritos. <b>(GCO)</b>	SI
Autorizar pagos o desembolsos a contratistas sin haber revisado/aprobado previamente el cumplimiento de sus actividades. <b>(GCO)</b>	SI
Interrumpir/suspender injustificadamente la ejecución de los contratos. <b>(GCO)</b>	SI
Falta de y/o Inadecuada supervisión de las actividades y participación de los Cooperantes que impidan o dilaten la implementación de los PIDAR. <b>(GCO)</b>	SI
Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución). <b>(Py INCODER)</b>	SI
Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER. <b>(Py INCODER)</b>	SI
Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión. <b>(Py INCODER)</b>	SI
Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado. <b>(Py INCODER)</b>	SI
Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER. <b>(Py INCODER)</b>	SI

**FORTALEZAS:** En la verificación de la eficacia operativa de los controles internos de los procesos misionales que se ejecutan en la Unidad Técnica Territorial N° 8, con base en la muestra seleccionada y analizada, la Oficina de Control Interno identificó que los

siguientes controles estaban siendo ejecutados conforme a los lineamientos procedimentales o normativos establecidos:

- La aprobación de las Líneas de Cofinanciación estuvo alineada con el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales, financieros y jurídicos de los PIDAR con Resoluciones 1490 de 2017 y 123 de 2018, por tanto, no se identificaron partidas no elegibles que hayan sido cofinanciadas.
- En el análisis de la documentación aportada para verificar el cumplimiento de requisitos habilitantes en la etapa de estructuración de los PIDAR, no se identificó la materialización de riesgos de corrupción, al ser ésta fidedigna y no encontrarse alterada o con omisiones.
- No se restringió la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEAS.
- Adecuada revisión de los requisitos habilitantes para los proponentes de EPSEAS en cuanto a la experiencia relacionada con la prestación del servicio, formación profesional, capacidad para desarrollar los PDEA y vínculo comprobable.
- Adecuada revisión de los requisitos ambientales en el proceso de Estructuración y Formulación de PIDAR; de igual forma, se realizó una apropiada evaluación de los impactos ambientales del proyecto.
- La Vicepresidencia de Integración Productiva realizó las aprobaciones y autorizaciones correspondientes sobre la estructuración del PIDAR evaluado con Resolución de cofinanciación 529 de 2018.
- El Plan Operativo de Inversión - POI de los PIDAR evaluados fue consistente con el Modelo Técnico Financiero - MTF respectivo.

## **HALLAZGOS:**

**Nota 1.** La información detallada de las situaciones que se describen a continuación, se suministró al personal perteneciente a la unidad auditada en cada reporte de hallazgo (formato F-EVI-013) que fue suscrito por la UTT y la Oficina de Control Interno; además, dicho detalle se encuentra registrado en los papeles de trabajo elaborados por el auditor que practicó las pruebas, los cuales son custodiados por la Oficina de Control Interno; no obstante, estos documentos se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de los mismos al Jefe de la Oficina de Control Interno.

### **HALLAZGO N° 1. Falta de seguimiento e incumplimiento de gestiones ambientales del Proyecto de Adecuación de Tierras Triángulo del Tolima**

La Oficina de Control Interno seleccionó el Proyecto Estratégico Nacional de Gran Escala Triángulo del Tolima para verificar el cumplimiento de los procedimientos dispuestos en el proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras” de la ADR.

Dentro de las especificaciones técnicas del Contrato de Interventoría N° 444 de 2019 a los servicios de AOM (Administración, Operación y Mantenimiento) ejecutados por el Consorcio ADR bajo el Contrato de Obra N° 440 de 2019, se menciona: “1.2 AMBIENTAL. (...) **el contratista** [Consorcio ADR] **debe adelantar** a nombre de la ADR el cumplimiento de la normatividad ambiental existente (Ley 99 de 1993 y Decretos reglamentarios), las licencias y demás actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA y Corporación Regional Autónoma del Tolima - CORTOLIMA), que tienen relación directa con el proyecto” (negrita fuera de texto); también se menciona que el Proyecto de Adecuación de Tierras cuenta con las siguientes licencias ambientales:

“1. La primera, otorgada por CORTOLIMA al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras – INAT (hoy liquidado), licencia generada mediante Resoluciones N° 1222 y 1043 de 1995 y 1997, respectivamente, para la construcción del embalse de Zanja Honda, de la cual se realizó la cesión de derechos y obligaciones de la licencia a la ADR mediante la Resolución N° 3341 del 2 de octubre de 2017.

2. La segunda otorgada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al INCODER mediante Resolución N° 2710 del 27 de diciembre 2006, para la adecuación y operación del Distrito de Riego del Triángulo del Tolima, cuya cesión de derechos y obligaciones se otorgó a la ADR mediante Resolución N° 1713 del 4 de octubre de 2018.”

Más adelante, el anexo técnico especifica: “es necesario efectuar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones y requerimientos derivados de las licencias ambientales y de los Autos y Resoluciones emitidas por la ANLA y CORTOLIMA y colaborar en el proceso de seguimiento y elaboración del Informe de Cumplimiento Ambiental – ICA, el diligenciamiento respectivo de las fichas del Plan de Manejo Ambiental - PMA aprobado por CORTOLIMA para la construcción del embalse de Zanja Honda y el reporte de caudales a CORTOLIMA. En el mismo sentido, **el contratista requiere conocer, consultar y hacer seguimiento al Plan de Manejo Ambiental - PMA** previsto para el proyecto del Triángulo del Tolima aprobado mediante la Resolución de la ANLA N° 2710 del 27 de diciembre de 2006, para lo cual, a su vez deberá conocer todos los documentos que tenga la Agencia y los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental competente (Autos y Resoluciones), con el fin de apoyar a la Agencia de Desarrollo Rural en el seguimiento, monitoreo y control necesario para el cumplimiento de los compromisos ambientales derivados de la licencia otorgada y la gestión de respuesta los requerimientos establecidos en los Autos y Resoluciones emitidas por ANLA y CORTOLIMA. **Esta labor será verificada por el interventor e incluida en el informe mensual de avance del contrato.**” (Negrita fuera de texto).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el equipo auditor solicitó a la Unidad Técnica Territorial y a la Dirección de Adecuación de Tierras información relacionada al cumplimiento de estas obligaciones mediante correo electrónico del 17 de noviembre de 2020; no obstante, en el análisis a la respuesta e información recibida de la Dirección de Adecuación de Tierras en correos electrónicos del 1 y 3 de diciembre de 2020, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

a. **Falta de seguimiento al Plan de Manejo Ambiental (PMA) por parte de la Interventoría.** En la respuesta se mencionó: “(...) con respecto a las evidencias de su

seguimiento, el mismo lo realiza a través de los Informes de Cumplimiento Ambiental ICAs, donde en el caso de la interventoría de CONSORCIO INTERTRIANGULO AOM **no hay seguimiento** ya que dentro del personal de dicha interventoría no había un profesional del área ambiental para tal fin, por lo anterior, dicha información es remitida a ADR y revisada por el Grupo Ambiental de la Dirección de Adecuación de Tierras” (negrita fuera de texto); por lo que, se concluyó que la interventoría no había realizado ningún tipo de seguimiento al cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental (PMA), labor que en su lugar venía realizando la ADR por medio de su grupo Ambiental denotándose así incumplimiento de los términos del Anexo Técnico en cuanto a la ejecución de la labor de verificación y reporte correspondiente a cargo del contratista - Interventor.

Llama la atención que, la ADR no haya considerado dentro de los requerimientos de la Interventoría una persona de estas calidades (perfil ambiental), pues la naturaleza del trabajo ameritaba su inclusión en el equipo mínimo. Adicional a esto, al revisar el contenido del numeral 11.4 SEGUIMIENTO A LICENCIAS AMBIENTALES Y PMA de los últimos 4 informes presentados por la interventoría (períodos de mayo 9 a septiembre 8 de 2020), no se logró evidenciar el seguimiento al cumplimiento del PMA, como tampoco se observó información relacionada. De otra parte, al 30 de noviembre de 2020 no fue allegado a la Oficina de Control Interno el PMA junto con la evidencia de su cumplimiento para verificación, a pesar de haber sido solicitado con antelación, por lo que, no fue posible corroborar su contenido y el cumplimiento contractual asociado.

#### **b. Incumplimiento obligaciones adquiridas con las Licencia Ambientales.**

**Licencia Ambiental 1222 de 1995 de CORTOLIMA.** Sobre el requerimiento: “Indicar cuál es la Interventoría Ambiental contratada y entregar los informes bimestrales presentados a CORTOLIMA sobre avances del Proyecto y ejecución de las obras de control y mitigación ambiental de las vigencias 2019 y 2020. (...)”, la Dirección de Adecuación de Tierras respondió: “Se aclara que no hay una interventoría ambiental contratada, solo hay una profesional dentro del grupo del Contratista de la Interventoría (...) donde en este contrato es la primera vez en la corta historia de las AOMs de la

*ADR que se incluye un profesional del área ambiental para reforzar la interventoría. La ADR está pendiente de la llegada del primer informe de interventoría periodo 16 de octubre a 15 de noviembre de 2020 para poder observar lo solicitado por Control Interno de ADR.”*

Lo anterior, permitió concluir que durante la etapa constructiva del Proyecto no se contrató una interventoría ambiental que se encargara de verificar el seguimiento y cumplimiento del PMA y de las obligaciones establecidas en las Licencias Ambientales vigentes; además, no se pudo verificar que en las interventorías contratadas se haya realizado seguimiento a las obligaciones ambientales que se definen en las obligaciones de supervisión de los contratos de AOM. Esta situación denota un incumplimiento a lo establecido en el artículo Séptimo de la Licencia Ambiental bajo Resolución 1222 de 1995 de CORTOLIMA que expresa: **“El beneficiario deberá efectuar un control ambiental permanente a través de una interventoría ambiental contratada, con el fin de verificar las actividades y verificar el cumplimiento de plan de manejo ambiental y las demás obligaciones señaladas en esta providencia, presentando a CORTOLIMA cada dos meses un informe de avance del proyecto y ejecución de las obras de control y mitigación ambiental”** (negrita fuera de texto). De igual forma, llama la atención de esta Oficina de Control Interno el por qué se está integrando recientemente en la Interventoría un profesional para hacer el seguimiento ambiental y no se tuvo en cuenta en las interventorías anteriores.

**Licencia Ambiental 2710 de 2006 de la ANLA.** En cuanto al requerimiento: *“Indicar fechas de inicio y finalización de la etapa constructiva y de la etapa operativa del Proyecto, y suministrar la evidencia de la socialización con la comunidad y con la Asociación de Usuarios UTRITOL sobre la comunicación de las mismas”*, la Dirección de Adecuación de Tierras informó: *“La etapa constructiva del proyecto Triángulo del Tolima ha tenido varias Fases, se pudiera hablar de: FASE 0: preliminar que fue la construcción de la presa y embalse de Zanja Honda entre los años 1997 al 2000, cuando la entidad rectora de la adecuación de tierras era el INAT. FASE I: Licencia ambiental, revisión y complementación de diseños, construcción de la bocatoma,*

*excluser de sedimentos y conducción principal. Años 2007 a 2012. FASE II: Plan agropecuario, revisión y complementación de diseños, construcción infraestructura principal de riego (canales principales de distribución 1, 2, 3 y 4). Años 2011 a 2014. Las Fases I y II del Proyecto Triángulo del Tolima se ejecutaron en el marco del Convenio Interadministrativo N° 195040 suscrito entre el extinto INCODER y FONADE (...). (...) La evidencia de la socialización del Proyecto y sus avances con las comunidades se realizó desde la etapa constructiva y ahora en la AOM la evidencia de dicha socialización está presente en cada uno de los informes mensuales de ejecución de los contratos de AOM que están subidos en el SECOP II.”*

Así las cosas, teniendo en cuenta lo que indica la licencia ambiental de la ANLA bajo Resolución 2710 de 2006 en su artículo Décimo Octavo: “El (...) INCODER, **deberá comunicar con anticipación** a este Ministerio y a (...) CORTOLIMA, **la fecha de iniciación, la fecha de terminación de las actividades de construcción, y la fecha de entrada en operación** del Distrito de Riego del Triángulo del Tolima autorizadas en la presente Licencia Ambiental.” (negrita fuera de texto), se observó que estas fechas aún no estaban definidas con exactitud (considerando que está pendiente de realizarse la Fase III del Proyecto y en consecuencia, no se había definido la fecha de entrada en Operación, por lo que, no fue posible corroborar el cumplimiento que dio el INCODER (hoy ADR) al artículo décimo octavo aludido.

Por otra parte, en revisión de los primeros tres (3) informes presentados por el Consocio ADR que databan del 9 de agosto hasta el 8 de noviembre de 2019, se evidenció la realización de reuniones de divulgación con los representantes de los resguardos indígenas y con la Asociación UTRITOL sobre las obras de mantenimiento que se llevaron a cabo; sin embargo, al revisar los últimos cuatro (4) informes presentados por el contratista (números 10 al 13, que cubrían el periodo comprendido entre el 9 de mayo y el 8 de septiembre de 2020), se observó que se han reunido con la Asociación UTRITOL para solicitar la actualización del RGU y para dar un comunicado de la ADR, pero no se pudo evidenciar que se hayan realizado reuniones de socialización de las obras como se venía realizando con los representantes de las



diferentes zonas, representantes de los resguardos indígenas y Asociación UTRITOL, solo se han hecho difusiones por radio, lo que no garantiza que toda la comunidad esté enterada de las obras; tampoco se pudo evidenciar que se haya informado a la comunidad sobre la fechas de inicio y terminación de las actividades de construcción y puesta en operación del Distrito.

Lo expuesto anteriormente, también configura incumplimiento de lo establecido en el artículo Quinto numeral 6 de la Licencia Ambiental 2710 de 2006 que señala: *"Ficha PMA-GS-6 (Programa de Atención a la Comunidad), deberá reportar en el Informe de Cumplimiento Ambiental, la información del trámite y soluciones a las inquietudes, quejas y reclamaciones de la comunidad respecto del desarrollo de las obras, especificando tareas y acciones con indicadores de verificación de cumplimiento"*.

Finalmente, sin perjuicio de lo expuesto en este reporte, esta Oficina de Control Interno declara no haber podido efectuar una revisión razonable al cumplimiento de los compromisos de la Licencia Ambiental 2710 de 2006 del ANLA (artículo Quinto), en virtud de que no le fue entregada la evidencia requerida para el efecto, donde pudiera corroborar el contenido de los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) a través del diligenciamiento de las fichas allí señaladas.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Debilidades en la conformación del equipo Interventor (falta de profesional ambiental) para hacer seguimiento a las obligaciones derivadas de las Licencias Ambientales.</li> <li>▪ Inadecuada supervisión de las actividades de cumplimiento a la interventoría, en especial, las relacionadas con la gestión ambiental.</li> <li>▪ Falta de o Insuficiente comunicación entre la Dirección de Adecuación de Tierras, Contratistas de AOM (obra) e interventoría del Proyecto.</li> <li>▪ Omisión de la normativa y los procedimientos aplicables sobre las responsabilidades de quienes administran los Distritos de Adecuación de Tierras.</li> </ul>	<p>Incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sanciones por parte de los entes de control por no ejecutar las funciones como organismo ejecutor de la política de adecuación de tierras sobre los Distritos a su cargo.</li> <li>▪ Perjuicio a los Usuarios por la falta de entrada en funcionamiento del Proyecto.</li> <li>▪ Surgimiento de conflictos sociales (entre las comunidades aledañas del proyecto) por impactos de las obras que beneficien a unos y</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Débil acompañamiento de la Dirección de Adecuación de Tierras a la UTT en labores de seguimiento a actividades de AOC/M.</li> <li>▪ Posible selección inadecuada del Contratista Interventor o falencias en los requerimientos contractuales mínimo relacionados con el equipo de trabajo de interventoría.</li> </ul>		<p>perjudiquen a otros, en virtud de la insuficiente socialización.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventual restricción en la continuidad del proyecto por incumplimientos de las Licencias y demás directrices de los órganos de control.</li> </ul>

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

- Definir una hoja de ruta (planes de trabajo) en conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras y las empresas contratistas (de obra e Interventoría), con el objetivo de actualizar e identificar los posibles incumplimientos en que están incurriendo, y de esta manera poder realizar las gestiones ambientales (y adicionales si las hubiere) requeridas para el funcionamiento del Proyecto y el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Se recomienda sugerir un modelo de informe de actividades en donde se identifiquen las cláusulas de uno y otro contrato (así como las obligaciones de las licencias) y se evidencie su respectivo cumplimiento.
- Realizar una programación de visitas o reuniones con los contratistas de AOM e interventoría, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las actividades propias de sus contratos. Para el efecto, se sugiere el diseño de indicadores de avance y cumplimiento del proyecto. De igual forma, es necesario involucrar a la comunidad en cabeza de los representantes de las diferentes Zonas del Distrito y los usuarios de la asociación UTRITOL (previo consenso y orden de su situación jurídico. administrativa), con el fin de socializar los avances de las obras y el cumplimiento en temas ambientales y sociales.
- Verificar si actualmente el equipo de interventoría carece del(los) profesional(es) de perfil ambiental, en cuyo caso, se insta a hacer vinculante la obligación de su consecución, con el fin de que se cumpla con los términos contractuales. Si eventualmente no es factible hacerlo, es necesario que se evalúe la pertinencia de replantear las obligaciones asociadas en el contrato por medio de un otrosí, de tal

manera que se exija a los contratistas lo que efectivamente pueden cumplir. También se sugiere analizar si se debe exigir el cumplimiento de las obligaciones a través de la efectividad de las pólizas de cumplimiento y garantía suscritas en cada contrato.

- Finalmente, se recomienda en términos generales que la ADR diseñe un repositorio virtual desde la Dirección de Adecuación de Tierras, debidamente ordenado y clasificado, en donde se disponga de la información de los proyectos estratégicos nacionales, en aras de que la información se tenga centralizada y se facilite su entrega a los órganos de vigilancia y control. Es menester entonces asignar a un profesional que se encargue de actualizar la información de manera periódica, y en donde entregue el estado de la carpeta dispuesta para el efecto.

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

**Justificación:** *“La Unidad Técnica Territorial N° 8 Tolima con sede en Ibagué y quien adelanta la supervisión de los contratos de interventoría 444 de 2019 y 7262020 con el apoyo de profesionales del nivel central de la Dirección de Adecuación de Tierras - DAT en la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP (...), se permite aclarar a Control Interno que la no presencia de un Ingeniero Ambiental en el contrato de interventoría 444 de 2019 no corresponde a una decisión propia de la UTT N° 8 Tolima ni de la DAT en la VIP a nivel central, este hecho corresponde a escasos recursos económicos con los que cuenta la DAT de la VIP a la hora de organizar los concursos de méritos respectivos, tal es el caso del concurso de méritos N° 2 de 2019 donde surgió el contrato de interventoría 444 de 2019 (ADR-Consorcio Inter Triángulo AOM) donde los recursos asignados para este proceso apenas alcanzaban para un equipo pequeño de interventoría para un periodo inicial de 5 meses, el recurso económico para la interventoría solo alcanzaba para un equipo pequeño (...). Esta situación del pequeño tamaño del recurso humano dedicado a la interventoría ha sido motivo de largas discusiones entre los profesionales de la DAT y los de la Vicepresidencia de Gestión Contractual - VGC cuando se están elaborando los prepliegos y los pliegos definitivos de los concursos de méritos donde se han de seleccionar a las empresas dedicadas a la interventorías de los contratos de AOM de los proyectos (...) y Triángulo del Tolima, donde el argumento de la DAT es que el equipo de*

*interventoría debe ser equiparable con el equipo de la AOM, pero la conclusión siempre es la misma (recursos económicos muy cortos para poder adelantar los concursos de méritos a nivel central ocasionados por recortes de presupuesto del Gobierno Nacional al sector agropecuario y, específicamente los destinados a la administración, operación y mantenimiento de los distritos de adecuación de tierras, máxime durante los últimos tres (3) años, donde cada año se reciben menos recursos e inclusive algunos de ellos son bloqueados por el Ministerio de Agricultura a la ADR.*

*Conscientes de esta situación, y luego de una fuerte lucha desarrollada por la DAT ante la VGC, se logró que para el presente contrato de Interventoría N° 7262020 (ADR- Consorcio Inter distritos Tolima, (...)), que surgió del concurso de méritos 02 de 2020, en los prepliegos y los pliegos definitivos se pudiera incluir dentro del recurso humano un profesional en Ingeniería Ambiental para la interventoría a la AOM del proyecto Triángulo del Tolima y, es el caso que la Ingeniera Ambiental (...) viene adelantando el seguimiento ambiental en campo como parte del actual contratista de interventoría. Con esto se quiere explicar a la Oficina de Control Interno que una situación que ocurría en los anteriores contratos de interventoría pudo ser superada en la actualidad.*

*Cabe recordar que, aunque en los anteriores contratos de interventoría no se dispusiera de un Ingeniero Ambiental en el contratista de interventoría, en la DAT a nivel central fue creada la Coordinación del Grupo Ambiental de la DAT encabezada por (...) y un grupo importante de ingenieros ambientales, administradores ambientales y abogados ambientales que reciben los informes, documentos, autos y resoluciones de la ANLA y de CORTOLIMA y asesoran a la DAT para brindar respuesta a dichos requerimientos, con el apoyo del personal de campo del contratista AOM y de la respectiva interventoría.”*

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

Una vez analizados los argumentos de la Dirección de Adecuación de Tierras (en adelante, la DAT), esta Oficina de Control Interno considera que no son aceptables, en virtud de lo siguiente:

- a. Sin perjuicio de que la DAT haya logrado con sus esfuerzos persuadir a la Vicepresidencia de Gestión Contractual de la necesidad de contar con una persona con rol ambiental dentro del equipo de interventoría, ello no desvirtúa el hecho de que previo al contrato precitado (el de Interventoría N° 7262020) no se contaba con dicho recurso. Adicionalmente, tampoco se desvirtuó el hecho de que el seguimiento ambiental que debió haber realizado el contratista de interventoría atendiendo a lo requerido en el anexo técnico del contrato 444 de 2019 para cubrir las obligaciones establecidas en las licencias ambientales y al Plan de Manejo Ambiental (PMA) del proyecto no haya podido ser evidenciado durante al proceso de auditoría.
- b. Ahora bien, la situación descrita por la DAT correspondiente a la etapa pre-contractual, en donde se advierten o anticipan restricciones de recursos para contratar, dejan ver que no se atendieron los principios de la contratación pública, en especial, el referido a la Planeación, que *"Impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la improvisación, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, **cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada** por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales. **Los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público (...)**"* (definición tomada de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/1-etapa-precontractual-principios-de-la-contrataci%C3%B3n-estatal>) - negritas fuera de texto. Así las cosas, considerando los requerimientos de las Licencias Ambientales y el Plan de Manejo Ambiental, esta Oficina de Control Interno no encuentra razonable que la magnitud de las obras de un Proyecto clasificado como Estratégico Nacional (como en este caso, el Triángulo del Tolima) no haya tenido en cuenta la gestión ambiental como un componente imprescindible. No obstante, se insta a continuar con las gestiones que se vienen adelantando con el Grupo Ambiental de la DAT y evaluar con la Vicepresidencia de Gestión Contractual si los requerimientos taxativos de las Licencias Ambientales no transgreden su exégesis interpretativa.

- c. Con respecto a la obligación de la Licencia Ambiental 1222 de 1195 de contratar una interventoría ambiental para hacer seguimiento al proyecto, y lo establecido en la Licencia de la ANLA 2710 de 2006 sobre las comunicaciones de las fechas de la etapa constructiva y operativa, no se presentan argumentos que desvirtúen las situaciones encontradas.

**Nota 2:** *Dado que los argumentos suministrados por la Dirección de Adecuación de Tierras no desvirtuaron las situaciones descritas en este hallazgo, la Oficina de Control Interno insta a dicha dependencia a que establezca acciones de mejoramiento para subsanar las situaciones descritas y que no fueron aceptadas, para que los riesgos identificados y asociados sean gestionados para evitar su materialización en otras circunstancias. En consecuencia, este hallazgo quedará abierto y la Oficina de Control Interno analizará su posible cierre cuando los responsables identifiquen las causas que lo generaron, y los mismos formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes.*

## **HALLAZGO N° 2. Obras de mantenimiento y conexiones ilegales en Distrito de Adecuación de Tierras sin seguimiento.**

- a. **Conexiones ilegales e incumplimiento de obligación contractual asociada.** La Ley 41 de 1993 “*Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*”, en su artículo 5, establece que “*Es usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho Distrito. En tal virtud, debe someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los servicios, el manejo y conservación de las obras y la protección y defensa de los recursos naturales*”. Así mismo, el artículo 16D establece que “*Serán infractores del servicio público de adecuación de tierras los usuarios y operadores en la prestación de este servicio público. Las infracciones serán las siguientes (...) 13. **Obtener o beneficiarse de la prestación del servicio público de adecuación de tierras de forma irregular, clandestina o a través de la alteración de los mecanismos de medición y control.***” (Negrita fuera de texto).

Respecto a las funciones de los organismos ejecutores, el numeral 18 del artículo 15 de la mencionada Ley, indica la siguiente: *“18. Imponer, en ejercicio del poder de policía, las medidas coercitivas que requiera la administración de las obras y servicios y sancionar, de acuerdo con el reglamento, a quienes infrinjan las normas de operación y manejo de los Distritos de Adecuación de Tierras (...).”*

Teniendo en cuenta lo anterior, en revisión del Anexo de las Especificaciones Técnicas del Contrato de Interventoría N° 444 de 2019, se observó en su contenido (numeral 1.2 Ambiental), el siguiente registro: *“Teniendo en cuenta la situación actual del proyecto, respecto a las captaciones ilegales de agua realizadas por la comunidad mediante el uso indebido de la infraestructura del proyecto, es necesario que el contratista brinde especial atención a esta problemática, **dando continuidad al seguimiento y reporte frecuente** de las captaciones que evidencie en campo y apoyando las acciones orientadas a la resolución de la misma.”*

Aunado a lo anterior, en el Informe mensual de Interventoría N° 13 presentado por el Consorcio Inter Triángulo AOM, correspondiente al período 9 de agosto al 8 de septiembre de 2020, se observó en su numeral 5.2 que se mencionó: *“Cabe aclarar que el consorcio ADR [Contratista de obra] no desconoce las captaciones ilegales, mas, sin embargo, **no se ha realizado actualización de las presuntas tomas ilegales, desde el mes de noviembre** [2019], sin embargo, en los informes anteriores se han descrito las actividades realizadas frente a eventualidades de nuevas tomas presuntamente ilegales, para que en cumplimiento de la ley 1801 del 2016, título VII, capítulo I, artículo 79 se realicen los trámites pertinentes”* (negrita fuera de texto). Los énfasis anteriores, permiten concluir que el contratista de obra no ha cumplido la obligación de dar seguimiento continuo a las tomas ilegales y su reporte frecuente (detallando ubicación, nombre del predio, nombre del propietario y demás información pertinente), dado que desde noviembre de 2019 no ha efectuado la actualización de su estado; en simultáneo, el Interventor no le ha requerido subsanar esta debilidad por medio de las notificaciones del caso.

En recorrido realizado por el equipo auditor a la infraestructura del Proyecto Estratégico Nacional de Gran Escala del Triángulo del Tolima en visita de campo llevada a cabo el 11 y 12 de noviembre de 2020, se identificaron conexiones ilegales de diseño artesanal y simples en los diferentes canales del proyecto, en especial, "2" y "4"; además de, manipulación de compuertas, daño de canales para extraer el recurso hídrico, de lo cual la Oficina de Control Interno dejó registro fotográfico en el Reporte de Hallazgo entregado a la UTT 8.

Sobre las conexiones ilegales, la Gobernadora del Resguardo Indígena Chenche Balsilla en reunión sostenida el 11 de noviembre de 2020 y registrada en acta, mencionó: *“Hay algunas comunidades (los arroceros) que se están beneficiando, en tanto que otras no lo hacen por cumplir las normas, generando inequidad en el acceso y uso del líquido. Se requiere legalizar el uso.”*

Dado lo anterior, es necesario continuar y fortalecer el seguimiento por parte de la ADR sobre este tema en particular, dado que, como organismo ejecutor, dentro de sus funciones se encuentran la de informar a la policía sobre las infracciones que se lleven a cabo y sancionar a quienes las cometen, y, para ello, es indispensable realizar la identificación de las conexiones ilegales existentes dentro del Proyecto. Así las cosas, es imperioso que la Oficina Jurídica de la ADR apalanque la gestión y trámite de Resolución de las querellas y demás denuncias que se encuentran en curso, y proyecte las nuevas que resulten del ejercicio de identificación de nuevas tomas ilegales.

- b. **Falta de mantenimiento del canal 4, rejilla del canal 2 y sistema fotovoltaico del Proyecto.** Los numerales 1.11 y 1.11.1 del Anexo de las Especificaciones Técnicas del Contrato de Interventoría N° 444 de 2019, indican lo siguiente:

**1.11 MANTENIMIENTO.** *“(…). El alcance del mantenimiento comprende: (...) b. Actividades de mantenimiento y conservación en la Presa Zanja Honda, Túnel y canal de conducción principal y los 4 canales principales de distribución. c. Actividades de limpieza y mantenimiento del embalse (campañas mínimo cada mes). (...) e. Actividades de mantenimiento y conservación a la red vial e infraestructura interna del*



*Proyecto Triángulo del Tolima (vías en afirmado, cunetas en tierra, sifones, box culverts y puentes box culverts. f. Actividades de desmonte, poda, limpieza y control vegetal y rocería en áreas verdes de bocATOMA, exclusor de sedimentos y perímetro del embalse Zanja Honda. (...).”*

**1.11.1 PLAN DE MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN.** “(...). Las actividades son: a. *Mantenimiento regular del canal principal de conducción y los cuatro (4) canales principales de distribución, según las condiciones de sedimentación presentadas y los posibles daños presentes en las losas de concreto (fisuras, grietas y/o destrucción parcial de las losas). (...)* e. *Rocería de todos los canales y vías de afirmado paralelas a los canales del proyecto.* f. *Control de olores y vectores (aguas estancadas, panales de abejas y/o avispa, acumulación de algas, troncos y palos de maleza y arbustos, animales muertos, retiro de basura arrojada por la comunidad, etc.), que puedan afectar la salud pública. Se desarrollarán campañas educativas con la comunidad para el manejo y disposición de residuos sólidos y líquidos generados en el hogar. (...)* h. *Limpieza del material vegetal que se acumule en la superficie del embalse de Zanja Honda, en canal principal de conducción y en los 4 canales principales de distribución. (...)* m. *Mantenimiento general de todas las rejillas instaladas en el proyecto, retirando algas, piedras, trozos de maleza y arbustos y disponiendo adecuadamente estos residuos. (...).”*

En reuniones realizadas (documentadas en acta) con la comunidad del Proyecto y el presidente de la Asociación UTRITOL el 11 de noviembre de 2020 en las instalaciones del contratista de AOM (municipio de Coyaima), algunos asistentes informaron las siguientes situaciones:

- Delegado de la zona 15: ***“los canales de esta área se encuentran en **malas condiciones de mantenimiento**, también indica que en los canales de conducción se han estado robando la tubería.”***
- Delegado de la zona 2: ***“hace falta acompañamiento en el tema social por parte de la ADR, ya que no se ha tenido en cuenta a la comunidad por parte de los***

*contratistas, se han realizado muchos contratos de obra, pero estas aún no se han terminado, indica que han solicitado informes a los contratistas sobre las obras, pero **no se ha rendido ningún informe a la comunidad**. También mencionó que se ha realizado limpieza de algunos de los canales del proyecto; sin embargo, **el material retirado se ha dejado en las orillas de los canales y no se ha dispuesto de estos residuos**”*

- Otro usuario: “los canales de su zona **están en mal estado** y le sugiere al Ingeniero (...) visitar a las comunidades para conocer de primera mano las necesidades de las mismas”, también manifestó que, “**la limpieza de los canales no se ha realizado debidamente y que no se ha realizado la correcta disposición de los residuos y que la tierra sobrante no se está ubicando en los lugares dispuestos para ello.**”
- Gobernadora Indígena: “la comunidad tiene preocupaciones por muchos incumplimientos, dado que **las vías de acceso a su comunidad están en malas condiciones** (...), también porque en algunas partes de los canales, se deposita el agua por bastante tiempo y estas exhiben malos olores afectando principalmente la salud de los niños de la comunidad.” **Nota:** Todas las negrillas anteriores fuera de texto - énfasis añadido por la Oficina de Control Interno.

De otra parte, en cuanto a los canales de socialización con la comunidad sobre las obras y demás temas relacionados al mantenimiento de los canales, el Residente de obra de AOM, indicó: “se han realizado las socializaciones a través de la emisora del pueblo, por lo que la comunidad está enterada de las obras que se llevan a cabo dentro del Distrito.”

Posterior a la reunión, el equipo auditor procedió a realizar visita a los puntos críticos indicados por la comunidad, con el objetivo de verificar las situaciones informadas, evidenciando que, en los canales de conducción del proyecto no se ha realizado el debido mantenimiento y limpieza, de lo cual se tomó registro fotográfico que fue suministrado a la UTT 8 por medio del Reporte de Hallazgo.

En revisión de los informes de interventoría N° 10 al 13, la Oficina de Control Interno observó que, en el apartado 5.2 “*Actividades de canales de limpia y regulación de caudales*”, se indicó: “*La actividad de canal de limpia se realizó una vez a la semana, siendo socializado con la comunidad aledaña, con el fin de mitigar posibles riesgos y/o afectaciones. La actividad permite la extracción de sedimentos*”; sin embargo, en ninguno de los cuatro (4) informes fue posible obtener evidencia de que las obras realizadas durante la vigencia del informe se socializaron con la comunidad aledaña y con los usuarios de la Asociación UTRITOL.

Adicionalmente, en el apartado de "Comentarios y Conclusiones" de los cuatro (4) informes antes mencionados, se reportaron temas asociados al mal estado de las vías de acceso al Proyecto, preocupación por el crecimiento y proliferación del material vegetal dentro de los canales, manipulación de compuertas por terceros, y que, en diferentes ocasiones se había reiterado al contratista sobre la falta de mantenimiento del sistema fotovoltaico. Al 13 de noviembre de 2020 (fecha de culminación de la visita de campo) la Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de la subsanación de estas situaciones, lo que denota falta de establecimiento y seguimiento a compromisos del Contratista de Obra, por parte de la Interventoría.

Este conjunto de circunstancias permitió concluir que el Contratista de Obra no había realizado un adecuado mantenimiento del canal principal de conducción y los canales de distribución secundarios, ni de las vías de acceso a los mismos, como tampoco, que se hubiere realizado una correcta disposición del material vegetal retirado en la limpieza de los canales y del mantenimiento de las obras, lo cual redundaba en afectaciones a la comunidad, al igual que el deterioro de las obras en los canales del proyecto, observado durante la visita de inspección y evidenciado en los registros fotográficos tomados por la Oficina de Control Interno.

Finalmente, esta Oficina de Control Interno considera que los canales de comunicación y socialización utilizados con los usuarios y la comunidad aledaña a las obras, no ha sido el más adecuado, dado que no se obtuvo y conservó evidencia de las reuniones o divulgaciones realizadas, y se observó que la comunidad no estaba enterada de

cuáles eran o fueron las obras de mantenimiento que se llevaron a cabo en el Proyecto y su estado.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento y/o inadecuada aplicación de los requerimientos establecidos en la normativa vigente de la ADR y la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) para efectuar las gestiones pertinentes en el proyecto. (Operación de las obras, Inspección de las obras de infraestructura, Ejecución y control de actividades de mantenimiento).</li> <li>▪ Débil supervisión, seguimiento y control por parte de la ADR sobre los contratos de obra e interventoría que se ejecutan actualmente en el proyecto del Triángulo del Tolima.</li> <li>▪ Situaciones de orden público con las personas que realizan conexiones ilegales, motivadas por acceso inequitativo al agua.</li> <li>▪ Inexistencia de un cronograma de cumplimiento y seguimiento, por parte del contratista, de las obras de mantenimiento que abarque todos los canales y obras del Proyecto.</li> <li>▪ Falta de programación de recorridos por las diferentes obras del Distrito para verificar el cumplimiento del contrato de AOM (Administración, Operación y Mantenimiento).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> <li>▪ Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de ciudadanos contra la ADR por falta de gestiones en las actividades de AOM.</li> <li>▪ Desistimiento por parte de la Asociación de usuarios de hacer parte del proyecto.</li> <li>▪ Problemas de orden social por la utilización del Recurso Hídrico</li> <li>▪ Detrimento patrimonial por afectaciones en las obras de infraestructura del Proyecto y por nuevas inversiones en temas de mantenimiento.</li> <li>▪ Afectaciones a terceros en o por la prestación del servicio público de adecuación de tierras - desabastecimiento de agua (usuarios beneficiarios) y comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto.</li> <li>▪ Daños a la imagen y reputación de la ADR.</li> <li>▪ Eventual restricción en la continuidad del proyecto o demoras en su puesta en operación</li> </ul>

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

- Fortalecer la supervisión a los contratos de Interventoría y de obra, solicitando a dichas partes, en el desarrollo de sus labores, el suministro de un Plan de Trabajo, acompañado de un cronograma de actividades semanales (o mensuales, o según la periodicidad que le permita a la ADR monitorear su cumplimiento), de tal manera que, se pueda llevar a cabo reuniones de seguimiento sobre ese derrotero, identificando así incumplimientos, dificultades, avances y atrasos, debidamente medidos o cuantificados, junto con su plan de acción para subsanación. Dichas métricas deberán

orientarse a mejorar y, posteriormente, mantener en óptimas condiciones las obras de AOM. Para el efecto, se deberán diseñar de tal manera que se establezcan límites de tolerancia y, en caso de excederlos, los correctivos del caso. También se deberán considerar las instrucciones de la UPRA y los procedimientos dispuestos por la ADR.

- Desarrollar una bitácora periódica de rondas y revisiones de los canales y demás infraestructura del Proyecto, con el fin de levantar y mantener información actualizada relacionada con las conexiones ilegales que se identifiquen, con el propósito de efectuar los reportes, denuncias y actividades sancionatorias pertinentes. Ahora bien, la ADR debe contemplar que el éxito de esta actividad estará supeditado a una puesta en operación temprana (y progresiva) del Proyecto, garantizando el acceso al agua a todos los usuarios, e identificando incluso aquellos que no se encuentren en el Registro General de Usuarios, para lo cual se requerirá de la actualización de dicha información. La articulación de estas recomendaciones junto con socializaciones periódicas del Proyecto y sus avances permitirán mejorar su desarrollo.
- Frente a la última actividad expuesta en el párrafo anterior, es necesario establecer un canal de comunicación con la comunidad y beneficiarios (usuarios) del Proyecto, que permita socializar las actividades de mantenimiento que se llevan a cabo. Para lograrlo, la ADR debería orientar la adecuada constitución de la Asociación UTRITOL, dando la posibilidad de que sus integrantes sean elegidos de manera unánime por todos y cada uno de los usuarios de las diferentes zonas que integran el Proyecto, buscando imparcialidad en las decisiones e intereses. Aunado a esto, se insta a evaluar la pertinencia de diseñar un protocolo de comunicaciones, donde se contemplen, entre otros, temáticas como: rendición periódica de cuentas sobre avances del proyecto, acceso a información, convocatorias a reuniones de Asociación, convocatorias a reuniones de seguimiento, preavisos y antelación de los mismos, etc.
- Finalmente, dadas las inconformidades recogidas durante la visita de campo al Proyecto Triángulo del Tolima por esta Oficina de Control Interno, se considera importante que la comunidad sea informada sobre los canales de atención de la ADR y los mecanismos para efectuar denuncias sobre posibles hechos de afectaciones al

Proyecto, e incluso, de corrupción en su desarrollo, para que la ADR disponga de un recurso que monitoree este tipo de situaciones. La ADR también podría instrumentar el apoyo de la comunidad beneficiaria del proyecto en el aviso sobre vulneraciones o nuevas conexiones ilegales, para que la UTT, junto con la Dirección de Adecuación de Tierras y el nivel central - Oficina Jurídica, apalanquen nuevas querellas y denuncias legales y fortalezcan la continuidad de las gestiones legales en curso.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** *“La presente supervisión del proyecto (...) se permite manifestar desacuerdo total con el hallazgo (...), tal como se describe a continuación:*

- a. **Conexiones ilegales e incumplimiento de obligación contractual asociada.** *A la Oficina de Control Interno (...) le remitió (...) una relación pormenorizada de denuncias adelantadas por la Oficina Jurídica de ADR a solicitud de la supervisión de la ADR a los contratos de interventoría 551 de 2018, 444 de 2019 y 7262020, donde de manera oportuna se han realizado denuncias por tomas ilegales de agua (defraudación del recurso hídrico) y daños en bien de uso público a: Fiscalía General de la Nación (en Bogotá, en el Guamo-Tolima y a la Fiscalía Delegada para el Medio Ambiente), Procuraduría Judicial y Ambiental del Tolima, Procuraduría delegada para el sector agropecuario, querellas policivas ante la Inspección de Policía de Coyaima y de Natagaima, y a CORTOLIMA se le envió una relación pormenorizada de 116 tomas ilegales en los 4 canales principales de distribución con los nombres de los posibles infractores, hechos estos que han permitido que la Inspección de Policía de Coyaima (cabecera municipal y zona rural) hayan realizado la primera citación a 6 infractores y, que CORTOLIMA haya iniciado multas personalizadas a personas incluidas en las listas pormenorizadas con datos precisos de: abscisas, canal, coordenadas, diámetro de mangueras, bombas empleadas, fotografías y números de cédulas catastrales de los posibles infractores.*

*Como supervisión del contrato de interventoría N° 444 de 2019 y 7262020 consideramos importante que Control Interno antes de emitir conceptos apresurados*

en este tema, entre en contacto con la (...) a Oficina Jurídica de ADR (...), quienes conocen a fondo la problemática de las tomas ilegales en Triángulo del Tolima y quienes se encuentran desbordados de trabajo ante la avalancha de denuncias presentadas por esta supervisión, para que las mismas sean adelantadas por dicha Oficina Jurídica ante las autoridades pertinentes (Fiscalía, CORTOLIMA, Inspecciones de Policía, Procuraduría, Contraloría, etc.).

- b. **Falta de mantenimiento del canal 4, rejilla del canal 2 y sistema fotovoltaico del proyecto.** (...), los escasos recursos de gastos a monto agotable con que cuentan los contratos de administración, operación y mantenimiento del proyecto Triángulo del Tolima, en los dos últimos contratos de AOM han sido destinados para (...): Diagnóstico, programación y ejecución de actividades de conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipos del proyecto, así:

Contrato de AOM N° 440 de 2019 - Actividades de mantenimiento (9 de agosto de 2019 a 15 de octubre de 2020):” La Dirección de Adecuación de Tierras detalló un total de 17 actividades.

“Contrato de AOM N° 7282020 - Actividades de mantenimiento (16 de octubre a 31 de diciembre de 2020).” La Dirección de Adecuación de Tierras detalló un total de 6 actividades.

(...) en el contrato de AOM actualmente en ejecución, se ha priorizado (...) la “Limpieza de canales desde abscisa K3+500 hasta descole de canal principal de distribución N° 3 y todo el canal principal de distribución N° 4”, donde Ustedes han mencionado en registro fotográfico que no se ha realizado dicha actividad porque efectivamente hasta el pasado 25 de noviembre de 2020 se realizó el primer comité de compras del actual contrato de AOM (7262020) donde se presentaron estos proyectos de mantenimiento y se les brindó la aprobación respectiva y en la actualidad se vienen ejecutando, esperando tenerlos completamente ejecutados para el 18 de diciembre de 2020 (fecha prevista para su finalización). Se le hace extraño a la presente supervisión que Control Interno no tenga en cuenta la labor de rocería y limpieza de sedimentos que ya está

*adelantada en los canales 1 (Todo el canal), 2 (Todo el canal) y el 3 (desde el inicio hasta la abscisa K10 +500), sino que se fije y registre fotos de los tramos que están pendientes por ejecutar (Canal 3 desde la abscisa K10 +500 hasta el final de este canal y de todo el canal 4). (...).*

*La presente supervisión de ADR también hace notar a Control Interno que lo que mencionan del mantenimiento al sistema fotovoltaico también fue definido como actividad a ejecutar en el pasado 25 de noviembre de 2020 que se realizó el primer comité de compras del actual contrato de AOM (7262020) donde se presentaron estos proyectos de mantenimiento y se les brindó la aprobación respectiva y en la actualidad se vienen ejecutando, esperando tenerlos completamente ejecutados para el 18 de diciembre de 2020 (fecha prevista para su finalización).*

*Acerca de la socialización de las actividades del proyecto y especialmente de las actividades de mantenimiento, es una labor constante que es adelantada por el personal de campo del contratista AOM, no en cabeza del residente de la AOM (...), sino de la profesional social (...) y de la profesional SISO (...), a quienes es importante que Control Interno haya contactado para conocer las labores casi diarias que se adelantan al respecto y que han quedado reflejadas en los reportes respectivos realizados en los Informes Mensuales del contratista de AOM y del contratista de interventoría, y las cuales son reconocidas por la comunidad potencialmente beneficiaria del proyecto. Hay que recordar que los potenciales usuarios del proyecto Triángulo del Tolima son 7.540 usuarios y Control Interno solamente señala haber entrado en contacto con 6 de ellos y quienes como arroceros tienen una visión parcializada de lo que es el Proyecto y la importancia que representa la contratación de la AOM y los beneficios que genera la AOM alrededor de la conservación de la infraestructura y la ampliación de la vida útil de la infraestructura y equipos del Proyecto.”*

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



Una vez analizados los argumentos de la Dirección de Adecuación de Tierras (en adelante, la DAT), esta Oficina de Control Interno no los encuentra de recibo, por tanto, no los acepta considerando el siguiente racional:

- a. En ningún momento la Oficina de Control Interno ha emitido juicios apresurados sobre el tema de las tomas y conexiones ilegales, sino que por el contrario, en su disertación, indicó: "(...) es necesario **continuar y fortalecer** el seguimiento por parte de la ADR sobre este tema en particular (...)" y que "(...) es imperioso que la **Oficina Jurídica de la ADR apalanque la gestión y trámite de Resolución** de las querellas y demás denuncias **que se encuentran en curso, y proyecte las nuevas** que resulten del ejercicio de identificación de nuevas tomas ilegales", por lo que no se está desconociendo la gestión que, como indica la DAT se ha venido adelantando por parte de la ADR. Ahora bien, lo que no esgrimió la DAT fue la falta de reporte frecuente y continuo del inventario y estado de las tomas y conexiones ilegales que demanda el contrato de interventoría, sobre el cual se citó textualmente su falta de actualización desde noviembre de 2019 en el informe N° 13 presentado por el Consorcio Intertriángulo, que señala que, por parte del contratista de turno CONSORCIO ADR no se han llevado a cabo actividades de identificación de nuevas tomas ilegales y gestiones pertinentes sobre el particular, lo cual denota incumplimiento a una de las obligaciones contractuales asociadas con el tema. En este orden de ideas, se identifica que no se desvirtuó este argumento, eje central de la observación aludida.
- b. Durante el proceso de auditoría, mediante correo enviado el 17 de noviembre de 2020 se solicitó el cronograma y/o Programación de actividades de AOM en canales e infraestructura, con el objetivo de evidenciar cuáles eran las actividades programadas y verificar su cumplimiento por parte del contratista de AOM; sin embargo, estas evidencias no fueron suministradas, por lo que durante la revisión de la Información no se pudo verificar si las actividades de mantenimiento del canal 4 y canal 2 se tenían previstas dentro del contrato 440 de 2019, o si estaban rezagadas, o si definitivamente entrarían a ser parte del nuevo contratista de AOM. Se observa, por los argumentos de la Dirección de Adecuación de Tierras, que ya se tiene contemplado el mantenimiento

del sistema fotovoltaico en el contrato que va desde el 16 de octubre al 31 de diciembre de 2020; también se menciona que se ejecutaron mantenimientos periódicos del sistema fotovoltaico por el Consorcio ADR; sin embargo, como se citó en el hallazgo, en el informe de interventoría N° 13, apartado 23 "Comentarios y Conclusiones" se mencionó: ***“A pesar de la solicitud reiterada de esta interventoría, el contratista no ha realizado el mantenimiento de los paneles del sistema fotovoltaico”*** (negritas fuera de texto), lo que indica que en efecto se presentó incumplimiento por parte del contratista. Ahora bien, se le recuerda a la DAT que los procedimientos planeados por esta Oficina de Control Interno están basados en riesgos y dentro de éstos, se consideran las constantes quejas de la comunidad aledaña al proyecto sobre deficiencias y temas no atendidos por la ADR en las labores de AOM, de los cuales consta el registro fotográfico de los daños de rejillas y canales y, que la misma área reconoce estar atendiendo recientemente a partir del contrato N° 7282020 desde el 25 de noviembre de 2020, por lo que no se desvirtúa el hecho de haber encontrado daños en los componentes citados en el hallazgo previo a la realización de dicho Comité (se recuerda que la visita de esta Oficina de Control Interno se efectuó entre el 11 y 12 de noviembre de 2020). Adicionalmente, sobre lo que se indica acerca de que la Oficina de Control Interno no tuvo en cuenta las actividades de mantenimiento de los canales 1, 2 y 3, y solamente las obras pendientes del canal 4, se informa que el equipo auditor realizó un recorrido por las principales obras del Distrito, desconociendo cuáles eran los canales intervenidos y cuáles los pendientes por mantenimiento; se reitera que sin una programación establecida de las actividades de mantenimiento, no se puede determinar qué obras de mantenimiento se tenían que haber realizado y cuáles no. Sin perjuicio de esto, se insta a continuar con el desarrollo de las obras y actividades planeadas, siempre teniendo presente su priorización y recomendando a la Supervisión de los contratos por parte de la ADR, tener disponible y debidamente almacenada, la evidencia que da cuenta de los cronogramas y obras a ejecutar, de tal manera que cuando un ente de control los solicite, se le puedan entregar para corroborar avances, dificultades o rezagos.

- c. Con respecto al tema de la socialización, durante la reunión que se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2020 en las instalaciones del Contratista de AOM, en las indagaciones sobre la metodología de socialización con la comunidad, estuvo presente parte del equipo del CONSORCIO ADR, entre ellos, un ingeniero, quien fue la persona que confirmó lo manifestado en este hallazgo, derivado, igualmente de la revisión de los últimos informes del contratista de AOM, donde se observó que los canales de socialización utilizados fueron solamente las cuñas radiales, y no se presentaron evidencias de las reuniones de socialización de las obras de mantenimiento con la comunidad; las únicas reuniones de las que se obtuvo evidencia fueron las relacionadas con las solicitudes a UTRITOL para informar sobre los comunicados de la ADR, por lo que, no se desvirtúa el incumplimiento sobre la divulgación del proyecto con la comunidad. (Ver Informes N° 10 al 14 del Consorcio ADR, apartado Ficha PMA-GS-7. Programa Información y Divulgación del Proyecto). Ahora bien, se recuerda a la DAT y a la UTT 8 que, en la fase de planeación de la auditoría, esta Oficina de Control Interno indicó los objetivos de la visita al proyecto, en donde señaló la necesidad de hablar con personal clave de las obras, entre ellos, ingenieros y/o residentes de obra, pero no le fue suministrada información particular de dichos contactos. Sólo hasta el final de la auditoría, la DAT entregó información de los contactos clave en la ADR y de los contratistas (como la Profesional Social que se enunció en los argumentos), por lo que, no hubo una entrega oportuna de evidencia.
- d. Teniendo en cuenta que los potenciales beneficiarios del proyecto son alrededor de 7.540 usuarios, es virtualmente imposible que, con los recursos de tiempo asignado y personal de la Oficina de Control Interno, se pueda siquiera dar una cobertura razonable a una muestra representativa de ellos para efectuar indagaciones. Así las cosas, los procedimientos de indagación aplicados se efectuaron con las personas que voluntariamente asistieron a la reunión que se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2020 en las instalaciones del contratista de AOM (y quienes por aforo e instrucciones no comunicadas con suficiente antelación por parte del Contratista, no permitieron la continuidad de la reunión e ingreso de más personas), los cuales eran representantes de las diferentes zonas del proyecto y miembros de la Junta Directiva de UTRITOL.

Vale la pena precisar que, allí no sólo comparecieron personas de los arroceros, sino también agricultores de otros cultivos, e incluso, representante de comunidad indígena. Es aventurado que la Dirección de Adecuación de Tierras señale la asistencia de un grupo de agricultores (arroceros) cuando no designó un asistente del área para que acompañara a esta Oficina de Control Interno a la comisión realizada entre el 11 y 12 de noviembre de 2020.

- e. Finalmente, como situación particular que llamó la atención de esta Oficina de Control Interno, se observó en la revisión de los Informes que el contenido del N° 13 del Contratista de AOM y el N° 13 de la Interventoría, guarda la misma redacción en gran parte de su contenido, en especial, en el apartado “Actividades de Operación y Mantenimiento Ejecutadas”; lo mismo pasa con los informes anteriores en algunos apartados, lo que denotaría una posible falta de verificación independiente de las actividades de uno sobre el otro, dado que ambos reportes deberían contener estilos de redacción diferentes al ser igualmente contratistas diferentes, lo que genera incertidumbres sobre la calidad de las revisiones de la Interventoría.

Dado lo anterior, la Oficina de Control Interno precisa que también aplica la **Nota 2** incluida al final del Hallazgo N° 1 de este informe (página 22).

### **HALLAZGO N° 3. Insuficiente asesoría y acompañamiento a la Asociación de usuarios, Registro General de Usuarios (RGU) y Plan Agropecuario desactualizado y Derechos de Petición sin resolver**

Durante el proceso de auditoría al Proyecto de Adecuación de Tierras Triángulo del Tolima, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- a. **Insuficiente asesoría y acompañamiento a la Asociación de Usuarios.** La Oficina de Control Interno mediante correo electrónico del 17 de noviembre de 2020 solicitó a la Dirección de Adecuación de Tierras - DAT y a la UTT N° 8: *“1. Evidencia de las socializaciones, acompañamiento y ejecución de actividades realizadas a la Asociación de Usuarios UTRITOL en temas jurídicos, técnicos y ambientales (...) (considerar los*

siguientes: *Reconocimiento de Personería Jurídica ante el Ministerio de Agricultura, actualización de estatutos, actualización del Certificado de existencia y representación legal, estado actual de la asociación y conformación de su Comité Técnico - reglamento de funcionamiento)*". En respuestas del 1 y 3 de diciembre de 2020, la DAT declaró: *"Este trabajo de apoyo a UTRITOL ha venido siendo desarrollado por la UTT N° 8 con sede en Ibagué, donde tal como se solicita, se aclara lo siguiente:*

- *Reconocimiento de Personería Jurídica ante el Ministerio de Agricultura: La Personería Jurídica de UTRITOL fue obtenida por esta Asociación mediante Resolución del Ministerio de Agricultura N° 00146 del 5 de marzo de 1996 y fue un trámite que adelantó directamente UTRITOL ante dicho Ministerio. El documento sobre el que la UTT N° 8 y el nivel central de la DAT de ADR si tuvo participación directa mediante la realización de varias reuniones (...) con UTRITOL entre los años 2018 y 2019 fue la consecución del "Certificado de Existencia y Representación Legal" (...) cuya fecha de expedición fue el 28 de febrero de 2019, (...).*
- *Actualización de Estatutos: La (...) profesional encargada de gestionar el tema de "Adecuación de Tierras" en la UTT N° 8 entre 2018 y 2019 apoyó durante varias reuniones con UTRITOL para lograr la actualización de estatutos de dicha Asociación. (...).*
- *Estado actual de la Asociación: La ADR ha estado realizando una interlocución con UTRITOL para vislumbrar una posibilidad de operación progresiva del proyecto con la infraestructura actual, (...)."*

Al revisar la Información allegada, se pudo corroborar la afirmación respecto a la Personería Jurídica de la Asociación UTRITOL; no obstante, en la documentación no se evidenció el certificado de existencia y representación legal. Al respecto, durante la visita de campo realizada por la Oficina de Control Interno el 11 y 12 de noviembre de 2020 al Proyecto Triángulo del Tolima, la comunidad manifestó las siguientes objeciones:

- Coordinador del Comité Técnico. *“La asociación UTRITOL está legalmente constituida y tiene sus estatutos; sin embargo, el acompañamiento recibido en temas jurídicos no cumplió con las expectativas de los usuarios”.* Así mismo expuso *“posibles anomalías en la conformación de UTRITOL a partir del año 2016”*, manifestando que: *“En ese año se pidió renovación de los estatutos o su actualización (Requeridos por la ley 41 de 1993 y decretos reglamentarios); no obstante, esa actualización se hizo de manera “amañada”, (...). Los estatutos se enviaron a la ADR y fueron devueltos hacia febrero de 2019, resueltos en deficientes nominaciones y sin que se hubieran impartido nuevas instrucciones. Así las cosas, la Asociación se está rigiendo por estatutos obsoletos. (Desactualizados)”.*
- Coordinador del Comité de Proyecto: *“Hace falta acompañamiento por parte de la ADR en toda la parte integral del proyecto, tanto en temas ambientales, climáticos y técnicos.”*
- Delegado de la Zona 2. *“Hace falta acompañamiento en el tema social por parte de la ADR, ya que no se ha tenido en cuenta a la comunidad por parte de los contratistas.”*

Adicionalmente, en el Informe N° 14 presentado por el Consorcio ADR (contratista de Obra) que data del periodo de 9 de septiembre al 8 de octubre de 2020, se observó que en reunión sostenida con la Junta Directiva de la Asociación UTRITOL el 22 de septiembre de 2020, los integrantes de la junta: *“Expresan su inconformismo por la falta de apoyo por parte de la ADR y de los Consorcios a sus procesos de fortalecimiento organizativo (financiación por parte de la ADR), por lo que se niegan a dar acceso al archivo e información alegando que no se le va a entregar escrituras y documentos a privados.”*

Aunado a las situaciones expuestas, esta Oficina de Control Interno no evidenció dentro de la documentación suministrada, que se hayan realizado reuniones, mesas de trabajo, o algún tipo de acompañamiento en los temas jurídicos, técnicos y

ambientales con la asociación UTRITOL; solamente se observaron reuniones para dar comunicados y solicitar información del RGU, lo que configura incumplimiento a lo establecido en la Ley 41 de 1993 en su Artículo 15. *“Funciones de los Organismos Ejecutores. (...). 6. Promover la organización de las asociaciones de usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras y proporcionarles asesoría jurídica y asistencia técnica para su constitución y la tramitación de las concesiones de agua., 7. Capacitar las asociaciones de usuarios para que asuman directamente la responsabilidad de administrar, operar y conservar las obras en sus respectivos Distritos”*, también a lo establecido en el procedimiento “Control y Supervisión a la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras propiedad del Estado, entregados a las Asociaciones de Usuarios y/u Operadores” (PR-ADT-005), en su actividad 13, *“Con el fin de propender por una adecuada prestación del servicio público de adecuación de tierras, se adelantarán jornadas de asesoría y acompañamiento a las Asociaciones de Usuarios en aspectos administrativos, financieros, de cartera, técnicos, ambientales y jurídicos.”*

- b. Registro General de Usuarios (RGU) desactualizado.** Sobre el requerimiento *“Indicar cuándo se realizó la última actualización del RGU”*, la Dirección de Adecuación de Tierras respondió; *“La última actualización del RGU de Triángulo del Tolima entregado por UTRITOL a ADR es del año 2018, pero en la actualización de los estudios y diseños del proyecto Triángulo del Tolima que se plantea en el concurso de méritos actualmente publicado por FINDETER está incluida una actualización de la información jurídico-predial del área productiva del distrito, información importante para la actualización del RGU del proyecto.”*

Al respecto, en el informe N° 14 presentado en septiembre de 2020 por el Consorcio ADR (contratista de obra), se observó que se realizó reunión con el presidente de UTRITOL en la que se manifestó: *“La agencia requiere que UTRITOL facilite la entrega de carpetas físicas separadas por cada usuario, con copia de los certificados de tradición y libertad actualizados de cada uno de sus usuarios, y dispongan de una persona que acompañe este proceso para que dicha actualización sea continua, se*

sugiere puede ser la Secretaria de UTRITOL o uno de los miembros de su Junta Directiva que se comprometa a apoyar este proceso, para lo que el señor Poloche manifestó que UTRITOL es una asociación sin ánimo de lucro y que no cuenta con el personal ni los recursos económicos para dar apoyo a dicha actividad”. También se indicó que, se realizó reunión con la Junta Directiva el 22 de septiembre de 2020 en la cual se concretaron, entre otros, los siguientes puntos:

- *“La Asociación de Usuarios (...), por ser una entidad sin ánimo de lucro no cuenta con los recursos económicos para adelantar la actividad.*
- *Manifiestan no estar de acuerdo con la entrega de las carpetas con cada uno de los documentos.*
- *En el año 2016, afirman haber elaborado una propuesta para la actualización del Registro General de Usuarios, iniciativa que fue entregada a la ADR sin recibir una respuesta favorable para tal fin.”*

Dadas estas razones, se concluye razonablemente que la ADR (Dirección de Adecuación de Tierras y UTT 8), no ha fortalecido las gestiones pertinentes para lograr la actualización del RGU, limitándose a solicitar a la Asociación UTRITOL la recolección de la información asociada; sin embargo, ésta ha manifestado no estar en condiciones de poder realizar esta labor sin el apoyo de la ADR debido a la falta de recursos. En virtud de que, actualmente el Distrito se encuentra pendiente de aprobación para una operación temprana y se requiere de la actualización del RGU, se identifica incumplimiento a lo establecido en la Guía para la Etapa de Inversión en Proyectos de Adecuación de Tierras de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA 2018), que menciona en el numeral 14. Mercado de Tierras *“Criterios, La ADU [Asociación de Usuarios] y **el ente ejecutor**, en la etapa de inversión, deben incorporar y actualizar, en el registro general de usuarios, información sobre las transacciones inmobiliarias realizadas por parte de los propietarios.”* (Negrita fuera de texto); Ítem 14.5 Instrumentos, *“Registro general de usuarios. Corresponde a las ADU llevar un control o registro general de los usuarios, el cual comprende información de estos y/o*



de sus representantes, el nombre y ubicación de la finca, la extensión del predio, el área beneficiada con riego, la matrícula inmobiliaria, el registro catastral, el plano catastral o el levantamiento”; de igual forma, lo contemplado en procedimiento “Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras” (PR-ADT-004), en su numeral 4.2.2.1 “Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios – RGU” se hace referencia a la manera como se debe formar, actualizar, manejar y publicar el -RGU del Distrito e indica: “Las modificaciones al RGU, se adelantarán previo concepto de la Dirección de Adecuación de Tierras y autorización del Vicepresidente de Integración Productiva o del Director de Adecuación de Tierras, quien comunicará mediante memorando al Director de la Unidad Técnica Territorial para que el profesional o Auxiliar de Registro y cartera realice la actualización autorizada en el formato F-ADT-021 - Registro General de Usuarios –RGU”

- c. **Falta de actualización del Plan Agropecuario del proyecto.** En cuanto a la actualización del Plan Agropecuario del Proyecto, la Dirección de Adecuación de Tierras informó: “Es una de las actividades propuestas en el marco del proceso del concurso de méritos que adelanta actualmente FINDETER para la actualización de los estudios y diseños de la Fase III del proyecto Triángulo del Tolima”, y sobre el particular, la Guía para la Etapa de Inversión en Proyectos de Adecuación de Tierras (UPRA 2018), en su numeral 6.2.1.10. “Actualización del plan agropecuario”, indica: “Se requiere **actualizar** y **ratificar** el plan agropecuario, correspondiente o representado por cada una de las fincas tipo, y establecer los esquemas definitivos de cultivos, a nivel total del proyecto, congruentes con el resultado final del plan de ingeniería, definiendo la zonificación de la producción (...)”.

Así las cosas, y considerando la información recibida se concluye que desde la elaboración de Plan Agropecuario por CORPOICA (año 2006), la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR no había efectuado las gestiones pertinentes para su actualización y socialización con la comunidad del Distrito, lo que ha generado incertidumbre en los usuarios del proyecto sobre los cultivos permitidos en la zona y cuyo incumplimiento (a través del cultivo de arroz) ha conllevado a que los beneficiarios

generen problemáticas sociales frente al acceso al agua de unos y otros, en detrimento de quienes acatan las instrucciones del Plan Agropecuario.

**d. Derechos de petición realizados por la comunidad del Proyecto sin resolver.**

Frente al requerimiento de evidencia del seguimiento a los derechos de petición presentados por la comunidad bajo radicado CADRTOL-2020-070 remitido al equipo de profesionales del Consorcio ADR y, posteriormente enviado al área jurídica de la ADR, y radicado CR-CADRTOL-2020-082 remitido al Consorcio ADR, la Dirección de Adecuación de Tierras respondió: *“Efectivamente estas dos solicitudes **no alcanzaron a quedar respondidas a los peticionarios**. En el primer caso, se trata de una situación de posible afectación que al parecer no fue resuelta por el operador social de FONADE en el año 2012 y requiere de una visita de campo por parte del abogado predial y el Ingeniero Catastral del operador. En el segundo caso, se trata de un imposible, ya que no está dentro de la misionalidad de la ADR expedir Resoluciones de Concesión de Aguas, esto es trabajo de las Corporaciones Autónomas Regionales, en este caso CORTOLIMA y eso se (...) explicó verbalmente (...) al señor. Se han enviado estas dos solicitudes a CONSORCIO CPT-LYDCO para que proceda a resolver estas dos solicitudes a la mayor brevedad.”*

Esta respuesta denota incumplimientos de las actividades que debe realizar el contratista de AOM, específicamente las establecidas en los siguientes numerales del Anexo Técnico del Contrato de Interventoría 444 de 2019:

- *“1.9 ADMINISTRACIÓN. (...). b. Gestión de la respuesta a las peticiones, quejas y reclamos presentados por la comunidad, las entidades locales, territoriales y nacionales, relacionadas con la ejecución de la administración, operación y mantenimiento y con la ejecución del proyecto.”*
- *“6. CONSIDERACIONES ESPECIALES PARA EL EJERCICIO DE LA INTERVENTORÍA. (...). k. Recibir, controlar, archivar y responder o tramitar ante la supervisión del contrato de interventoría, las inquietudes, peticiones, quejas y reclamos de la comunidad en el sitio de ejecución del contrato”.*

Sin perjuicio a lo anterior, también se configuró incumplimiento al deber de atención al ciudadano, por la falta de respuestas a los derechos de petición, en los términos del Artículo 13, Capítulo I de la Ley 1755 de 2015 que reza: *"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma"* (negrita fuera de texto).

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de articulación de esfuerzos de la ADR con la Asociación de usuarios para la actualización de información del proyecto y continuidad del mismo.</li> <li>▪ Desconocimiento y/o inadecuada aplicación de los requerimientos establecidos en la normativa vigente de la ADR y la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) para efectuar las gestiones pertinentes en el proyecto (Sobre este particular el Registro General de Usuarios y el Plan Agropecuario).</li> <li>▪ No se está haciendo seguimiento a los tiempos de respuesta de las solicitudes realizadas por la comunidad.</li> <li>▪ Falta de supervisión a las actividades de apoyo que tiene que ejecutar los contratistas de AOM y la Interventoría del Proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> <li>▪ Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desistimiento por parte de la Asociación de usuarios de hacer parte del proyecto.</li> <li>▪ Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de ciudadanos contra la ADR por falta de gestiones del proyecto y falta de respuesta a sus solicitudes.</li> <li>▪ Daños a la imagen y reputación de la ADR.</li> <li>▪ Incremento de los cultivos de arroz de la zona por falta de conocimiento del plan agropecuario y consecuencias de daño en las condiciones del suelo.</li> </ul>

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

- Realizar un diagnóstico de las condiciones jurídico-administrativas actuales en que se encuentra la Asociación UTRITOL, con el fin de determinar los trámites pertinentes de conformación, actualización de los documentos, tales como Certificados de Existencia y Representación Legal, Reforma de Estatutos, Elección de Junta Directiva, etc., y conocer cuáles son las expectativas que se tienen actualmente del proyecto.
- Previo a la puesta en marcha de la Fase III, o de la Operación Temprana, es necesario que la ADR realice gestiones conjuntas con los usuarios para actualizar el RGU, y

basado en la información recolectada, realizar la actualización predial para cada uno de los potenciales usuarios del Distrito. Se insta a tomar acciones proactivas, evitando esperar las actuaciones de los usuarios para las actividades de actualización. De esta manera, puede recurrirse a mecanismos de aplicación anual, como confirmaciones o visitas coordinadas a predios, convocatorias masivas o jornadas de actualización. Se deberán dejar los registros que den cuenta de estas labores.

- Se insta a continuar con la contratación de los estudios y diseños, por medio de los cuales se efectuarán las actividades de actualización de RGU y Plan Agropecuario, entre otras, en donde se sugiere diseñar un cronograma de actividades y hoja de ruta, con hitos de cumplimiento de entregables requeridos para cumplir con los términos procedimentales y de Ley.
- Es importante tener en cuenta las recomendaciones que la UPRA dispone en sus manuales sobre Inversiones en Proyectos de Adecuación de Tierras, diseñando listas de chequeo (u otro mecanismo similar) por cada etapa, identificando la información de la que se debe disponer en cada tipo de gestión (predial, ambiental, arqueológica, social, etc.).
- Realizar reuniones periódicas, mesas de trabajo, y atención de solicitudes con los usuarios del Distrito, especialmente con los delegados de la Junta Directiva de la Asociación UTRITOL (previa subsanación de los asuntos relacionados con su conformación y representación de toda la comunidad), con el fin de identificar aquellas dificultades que se tienen dentro de la organización, y poder brindar apoyo para que se mantengan actualizados los temas jurídicos, técnicos y ambientales relacionados con el proyecto. Dentro de actividades de acercamiento, es importante incluir el acompañamiento de los contratistas de AOM y la interventoría para poder trabajar en conjunto sobre los aspectos que aquejan al proyecto, y que corresponden a obligaciones inmersas en la Licencia Ambiental y fichas técnicas que se deben diligenciar en los Informes de Cumplimiento Ambiental - ICAs.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** *“La presente supervisión del proyecto (...) se permite manifestar desacuerdo total con el hallazgo (...), tal como se describe a continuación:*

- a. **Insuficiente asesoría y acompañamiento a la Asociación de Usuarios.** (...) a la comunidad potencialmente beneficiaria del Proyecto Triángulo del Tolima si se le ha prestado un apoyo importante, máxime a su Asociación de Usuarios UTRITOL, (...), la DAT se reitera en que a través de la UTT N° 8 (...), brindó una asesoría importante a UTRITOL para la consecución del certificado de existencia y representación legal avalado por la Vicepresidencia de Integración Productiva y la elaboración de los primeros estatutos completos de dicha Asociación.

La Asociación UTRITOL no había tenido ni certificado de existencia y representación legal ni estatutos, hasta que la UTT N° 8 intervino para asesorarla y llevarla a conseguir este objetivo. Respecto a la opinión del [Coordinador del Comité Técnico] respecto a que: *“La asociación UTRITOL está legalmente constituida y tiene sus estatutos; sin embargo, el acompañamiento recibido en temas jurídicos no cumplió con las expectativas de los usuarios”. Así mismo expuso “posibles anomalías en la conformación de UTRITOL a partir del año 2016”, manifestando que: “En ese año se pidió renovación de los estatutos o su actualización (Requeridos por la ley 41 de 1993 y decretos reglamentarios); no obstante, esa actualización se hizo de manera “amañada”, (...). Los estatutos se enviaron a la ADR y fueron devueltos hacia febrero de 2019, resueltos en deficientes nominaciones y sin que se hubieran impartido nuevas instrucciones. Así las cosas, la Asociación se está rigiendo por estatutos obsoletos. (Desactualizados)”, esta supervisión se permite aclarar a Control Interno que dichas aseveraciones faltan a la verdad, toda vez que, el [Coordinador del Comité Técnico] las repite una y otra vez y se le ha animado a que si tiene pruebas de estos hechos irregulares los haga conocer de los organismos de control respectivos y hasta el momento no lo ha hecho. Durante las reuniones que la UTT N° 8 adelantó para conseguir los dos documentos antes referidos, hubo una participación plural de representantes de las 15 zonas de la región productiva del proyecto y fueron ellos quienes ayudaron a conseguir la primera versión de los estatutos de UTRITOL.*

*Ahora hay que aclarar que la realidad actual de UTRITOL, y Control Interno la puede aclarar con la DAT (...), que en la actualidad esa primera versión de los Estatutos de UTRITOL esta desactualizada, no cumple con los requerimientos de la ADR, la Junta Directiva de UTRITOL no tiene validez, toda vez que, UTRITOL desde hace año y medio no se reúne para actualizar sus estatutos, ni para lograr el nuevo certificado de existencia y representación legal, a pesar de que ADR los ha advertido al respecto. Entonces también hay un desinterés de parte de los integrantes de dicha Asociación en cumplir con los requerimientos y recomendaciones señaladas por la ADR para colocarse al día y cumplir con los requerimientos legales que los hacen visibles y legalmente representados ante ADR (...).*

*Respecto a la opinión del (...) Coordinador del Comité de Proyecto: “Hace falta acompañamiento por parte de la ADR en toda la parte integral del proyecto, tanto en temas ambientales, climáticos y técnicos”, esta supervisión se permite señalar ante Control Interno que la ADR en la DAT en compañía del contratista AOM y la interventoría han realizado presencia en diferentes reuniones con CORTOLIMA y la ANLA, y en la búsqueda de atender requerimientos ambientales de dichas autoridades se han cruzado correspondencia de respuesta a los diferentes Autos y Resoluciones, a través del Grupo Ambiental de la DAT (...) y que a UTRITOL y la comunidad en general beneficiaria del proyecto se le han dado a conocer decisiones de estas autoridades donde se afectan los intereses de la comunidad (acceso al agua que es lo que unánimemente la comunidad solicita y gestiones de avance para culminar el proyecto). A tal punto, la comunidad esta enterada de estas decisiones que han amenazado en reiteradas oportunidades con tomarse las vías nacionales (Bogotá-Neiva) en caso de suspender el agua por los canales como lo solicitó la ANLA en el Auto 4730 de 2018 o con los operativos conjuntos de CORTOLIMA con Policía y Ejército para decomisar mangueras, bombas y equipos de succión de agua.*

*En lo señalado por el (...), delegado de la Zona 2. “Hace falta acompañamiento en el tema social por parte de la ADR, ya que no se ha tenido en cuenta a la comunidad por parte de los contratistas”, esta supervisión se permite aclarar a Control Interno que no*

*hay nada más falto a la verdad que lo señalado (...), ya que a la comunidad se le ha tenido en cuenta para beneficiarlos con la madera cuando se realizó la labor de corte y apeo en el embalse de Zanja Honda, con la recepción de hojas de vida de personas de la comunidad avalados por las autoridades indígenas teniéndolos en cuenta con la contratación de mano de obra no calificada si cumplen requisitos legales, con la contratación de mano de obra calificada (profesionales y técnicos de la región) si cumplen requisitos de perfil solicitado por ADR en Anexo Técnico y requisitos legales, con la socialización de las obras de mantenimiento por parte de la profesional social y la profesional SISO de la AOM.*

*En lo que se señala en el Informe N° 14 presentado por el Consorcio ADR (contratista de AOM (no contrato de obra)), que data del periodo de 9 de septiembre al 8 de octubre de 2020, en reunión sostenida con la Junta Directiva de la Asociación UTRITOL el 22 de septiembre de 2020, los integrantes de la junta: “Expresan su inconformismo por la falta de apoyo por parte de la ADR y de los Consorcios a sus procesos de fortalecimiento organizativo (financiación por parte de la ADR), por lo que se niegan a dar acceso al archivo e información alegando que no se le va a entregar escrituras y documentos a privados”. Dicho inconformismo consistió en que la abogada predial de aquella época (...) y el Ingeniero Catastral (...) en compañía de la profesional Social (...) los reunieron para aclararles el hecho de que “Giro Ambiental” no significaba giro de recursos económicos de ADR a UTRITOL, ni que UTRITOL fuera a realizar el manejo y la administración directa del proyecto, razón por la cual, a partir de ese momento se negaron a seguir facilitando información documental relacionada con los certificados de tradición y libertad de los predios de los posibles beneficiarios, documentos estos con los que CONSORCIO ADR les iba a ayudar a actualizar el RGU.*

- b. Registro General de Usuarios (RGU) desactualizado.** *Mantener el Registro General de Usuarios actualizado es una responsabilidad de la Asociación de Usuarios, en este caso UTRITOL de acuerdo con lo establecido en la Ley 41 de 1993 y en ese sentido se ha podido identificar por parte de la ADR y sus operadores de AOM e interventoría, que UTRITOL tiene un archivo desactualizado, poco ordenado y en un cuarto con*

*bastante polvo la copia de los certificados de tradición y libertad de los predios que deben pertenecer al proyecto. La situación jurídico-predial en los predios del proyecto presenta problemas de tradición (sucesiones incompletas o no iniciadas por los sucesores, negociaciones de palabra no llevadas al papel legal (escrituras o certificados de compraventa, etc.), hechos que dificultan la actualización de dicho RGU. Esta situación quedó prevista de acuerdo con los últimos estudios y diseños para Fase III que Consorcio Triángulo 2011 entregó a INCODER en 2014 y, que ahora con el concurso de méritos adelantado con FINDETER para la escogencia del consultor que va a realizar la actualización de los Estudios y Diseños de la Fase III del proyecto, uno de los temas a actualizar es la situación jurídico-predial de los 7.540 potenciales beneficiarios, hecho que pueda facilitar la actualización del RGU del proyecto. Mientras tanto, en la actual AOM (CONSORCIO CPT-LYDCO) hay un Abogado predial y un Ingeniero catastral que vienen desarrollando una actualización jurídico-predial al menos de los predios sobre los que esta construida la infraestructura de las Fases I y II del proyecto.*

- c. **Falta de actualización del Plan Agropecuario del proyecto.** *Es un hecho claro que el último Plan Agropecuario del proyecto corresponde al elaborado por CORPOICA en el año 2007 en desarrollo de una contratación realizada por FONADE en desarrollo del Convenio Interadministrativo N° 195040 de 2005, pero no es entera responsabilidad de la UTT N° 8 ni de la ADR su actualización en el marco del contrato AOM del Triángulo del Tolima, ya que la actualización de dicho documento depende en gran sentido con respecto a la posible financiación del Gobierno Nacional a la Fase III y última del proyecto, con lo que se pueda colocar el mismo al servicio de la comunidad, donde si sea posible colocar la infraestructura en servicio y tenga toda la validez su actualización para colocar a producir las 22.877 hectáreas de la zona productiva de los 4 sectores del proyecto.*

*En ese sentido, en el concurso de méritos adelantado con FINDETER (en el marco del Contrato Interadministrativo N° 225 de 2016 (ADR-FINDETER)), para la escogencia del consultor que va a realizar la actualización de los Estudios y Diseños de la Fase III*



*del proyecto, uno de los temas a actualizar es el Plan Agropecuario del proyecto, este proceso se ha visto truncado debido a que en el primer intento el proceso se declaró desierto por parte de FINDETER ya que no hubo interés de los consultores nacionales en presentarse al proceso por la incertidumbre ambiental alrededor de la posible modificación de la licencia ambiental, la dificultad cultural de la comunidad indígena y campesina para que vea la posibilidad de ejecutar otro tipo de cultivos diferentes al arroz como alternativa productiva y de generación de ingresos que permita mejorar su calidad de vida. En paralelo, mientras esto se pueda dar, la UTT N° 8 viene brindando una asesoría a UTRITOL y comunidad potencial beneficiaria del proyecto para que se vinculen a la presentación de proyectos bajo la estrategia PIDAR.*

- d. **Derechos de petición realizados por la comunidad del Proyecto sin resolver.** *Al finalizar una contratación de un contrato AOM como el de CONSORCIO ADR (Contrato 440 de 2019) que finalizó el 15 de octubre y el inicio de un nuevo contrato con CONSORCIO CPT-LYDCO (Contrato 7282020) es lógico que no todos los procesos de derechos de petición lleguen a quedar resueltos por los tiempos en los que los presenta la comunidad, razón por la cual, de varios o muchos procesos atendidos, quedaron solo dos sin atender por CONSORCIO ADR y se le han asignado al nuevo contratista (CONSORCIO CPT-LYDCO) y teniendo en cuenta la situación de pandemia por COVID 19, no se ha facilitado el proceso de la comunidad para recibir al personal del Consorcio CPT-LYDCO en sus predios para atender sus solicitudes. Es importante señalar que, no todas las solicitudes de la comunidad pueden ser atendidas o canalizadas por UTRITOL ya que existen divisiones claras de opiniones e intereses al interior de UTRITOL y, que la comunidad campesina no indígena y dedicada preferencialmente al arroz, señala no sentirse representada por UTRITOL o que UTRITOL represente necesariamente sus intereses o que UTRITOL haya acudido en su ayuda en caso de haberlo necesitado..*

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

- a. **Insuficiente asesoría y acompañamiento a la Asociación de Usuarios.** Dentro de la Información suministrada mediante correo del 1 y 3 de diciembre de 2020 por la

Dirección de Adecuación de Tierras - DAT y en los documentos adjuntos en la respuesta del presente hallazgo, se evidenciaron 2 comunicados al Presidente de la Asociación UTRITOL, sobre las gestiones que se llevaban a cabo con la ANLA para solicitar la operación temprana del distrito, las solicitudes que se le hacen a UTRITOL sobre la actualización del RGU y el plan de trabajo establecido para la operación temprana. También se evidencia respuesta a UTRITOL sobre la solicitud para la reforma de estatutos; sin embargo, no se logra evidenciar actas de reunión o de mesas de trabajo sobre las asesorías, acompañamientos o seguimiento realizado por algún profesional adscrito a la UTT N° 8 de Ibagué durante la vigencia 2019 y lo corrido del año 2020. También se observa que, en el correo del 1 de diciembre de 2020 se menciona que se apoyó en la consecución del certificado de existencia y representación legal, pero en la justificación se indica que la Asociación hace más de año y medio no se reúne para lograr su actualización; sin embargo, no se presenta evidencia sobre el apoyo o acompañamiento realizado a UTRITOL para su obtención durante los años 2019 y 2020 (en otras palabras, la última gestión aludida corresponde al año 2018). Dado que el procedimiento expresa que se debe prestar asesoría y acompañamiento en temas jurídicos y administrativos, y que al parecer la Asociación no tiene los recursos necesarios para realizar los trámites pertinentes para actualizar todos estos temas administrativos, se hace necesario fortalecer el apoyo de la ADR en cabeza de la UTT y la DAT. Ahora bien, algunos de los asistentes a la reunión del 11 de noviembre de 2020 y con quienes se tuvo oportunidad de efectuar indagaciones, manifestaron que las reuniones de UTRITOL no recogen la representación ni el sentir de la comunidad. Presuntamente, se alude una conformación politizada que, contrario a lo que indica la DAT, no es plural, sino posiblemente sesgada, por lo que, se hace necesario intervenir para dar orden a las sesiones y compromisos de UTRITOL, de otra manera, será recurrente el factor de queja del proyecto, pues la información que se maneja en la comunidad es parcializada. Finalmente, si la ADR conceptúa que no existe un interés legítimo de UTRITOL para continuar con sus labores, se debe analizar la posibilidad de cambiar la Asociación, lo que exige desde luego la adecuada

socialización con todos los usuarios, para que se tomen las medidas pertinentes en las circunstancias.

- b. **Registro General de Usuarios (RGU) desactualizado.** Ha de tenerse en cuenta el argumento previo esgrimido por la DAT, acerca de que UTRITOL no cuenta con una Junta Directiva en firme, por lo que, no se establece una directriz organizacional que permita avanzar en los frentes de trabajo administrativos, como en este caso, la actualización del RGU. En este sentido, teniendo en cuenta que el Proyecto se encuentra actualmente bajo la Administración, Operación y Conservación - AOC de la ADR, y además, según lo que indica el manual de la UPRA y el procedimiento PR-ADT-004 de AOC de los distritos de adecuación de tierras, es el Organismo Ejecutor quien debe actualizar el RGU en la etapa de inversión, se concluye razonablemente que la labor debería estar adelantándose por parte de la ADR. Llama la atención que no se acepte el hallazgo asociado, en el entendido de que la DAT, en la respuesta a las indagaciones de esta Oficina de Control Interno, afirmó que éste no se encuentra actualizado desde el año 2018, sin perjuicio de las responsabilidades de quien deba ejecutar el rol de actualización correspondiente. Ahora bien, la ADR debe evaluar si UTRITOL es la organización idónea, capaz y suficiente para asumir en el futuro la AOM del Triángulo del Tolima, dado que las deficiencias y presunto desinterés reportado debería dar lugar a replantear su actuación en el proyecto.
- c. **Falta de actualización del Plan Agropecuario del proyecto.** Si bien la DAT menciona los antecedentes, retos y gestiones actuales sobre el Plan Agropecuario, se admite de entrada que el documento está desactualizado y requiere ser puesto al día, por lo que no se desvirtuó el hallazgo. Ahora bien, en el entendido de que aún está pendiente de ejecutar la fase III del proyecto, es importante que la ADR planee adecuadamente las actividades relacionadas, considerando las asignaciones presupuestales del Gobierno Nacional. Así las cosas, es necesario priorizar las actividades del componente de Administración que propicie un adecuado manejo de los suelos en el proyecto, lo cual demanda desde luego una divulgación con toda la comunidad interesada en el mismo.

d. **Derechos de petición realizados por la comunidad del Proyecto sin resolver.**

Aunque es razonable el planteamiento de la DAT acerca de las coyunturas del proyecto en el cambio de contratos que dieron lugar a que quedaran posibles peticiones de la comunidad sin resolver, se advierte que de cara a la normativa legal es inadmisibles que no se conteste la totalidad de solicitudes de los ciudadanos, más cuando de Derechos de Petición se trata (Derecho amparado constitucionalmente), por lo que, a pesar de parecer inmaterial la cantidad de 2 entre muchos, refleja incumplimiento de la ley. Ahora bien, teniendo en cuenta que los derechos de petición CADRTOL-2020-070 y CR-CADRTOL-2020-082 son de julio y agosto de 2020 respectivamente, y que el contrato del CONSORCIO ADR finalizó el 15 de octubre de 2020, se prevé que se hubiera podido dar respuesta dentro de los 15 días hábiles contemplados, por lo cual, se considera que la justificación dada no desvirtúa el incumplimiento por parte del contratista.

Dado lo anterior, la Oficina de Control Interno precisa que también aplica la **Nota 2** incluida al final del Hallazgo N° 1 de este informe (página 22).

**HALLAZGO N° 4. Incumplimiento obligaciones derivadas del Contrato de Interventoría N° 444 de 2019 con Consorcio INTERTRIÁNGULO**

Considerando que las actividades de Administración, Operación, y Mantenimiento (AOM) del Proyecto de Adecuación de Tierras del Triángulo del Tolima se instrumentaron a partir del Contrato de Obra N° 440 de 2019 y, su Interventoría mediante el Contrato N° 444 de 2019 a cargo del Consorcio INTERTRIÁNGULO AOM, esta Oficina de Control Interno procedió a verificar las cláusulas de este último y el Anexo Técnico asociado con las especificaciones técnicas del caso, que, a su juicio, a partir de las inspecciones *in situ* e información recopilada y entregada por la UTT N° 8, contenían factores de riesgo que redundarían en incumplimiento de las labores correspondientes, así:

- a. **Falta de cronogramas de actividades detalladas para las obras de mantenimiento, ausencia de seguimiento a los mismos y de las respectivas actas.** La cláusula 4- *OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL INTERVENTOR* del

Contrato de Interventoría 444 de 2019, establece "3. *Aprobar y hacer seguimiento semanal a los cronogramas de actividades detallados para las actividades de mantenimiento que sean aprobadas por el comité de compras*"; no obstante, no se evidenció el establecimiento de cronogramas con las actividades detalladas del mantenimiento de las obras del proyecto. Cabe mencionar que, en el contenido del acta de comité de compras N° 4 y de las actas de seguimiento N° 005, 006 y 007 del año 2020 al Contrato de Obra 440 de 2019, se observó la realización de monitoreo a las actividades de mantenimiento; sin embargo, no se identificó el establecimiento de hitos de cumplimiento de los que se pudiera verificar su oportunidad de ejecución según algún cronograma definido.

Adicional a lo expuesto, en la documentación de supervisión del Contrato de Interventoría 444 de 2019 únicamente se identificó el acta de comité N° 4, faltando las actas N° 1 hasta la 3; y no se pudo determinar si posterior al 10 de agosto de 2020 se realizaron otros comités. Así mismo, solo se evidenciaron las actas de seguimiento N° 005, 006 y 007 al Contrato de Obra 440 de 2019, realizadas entre el 10 de junio y el 17 de julio de 2020; no obstante, no se identificaron las actas que anteceden (N° 001 a 004) y las posteriores, en caso de haberse realizado.

Por otra parte, respecto al cronograma y/o programación de actividades de AOCM en canales de infraestructura y evidencia de su cumplimiento, la Dirección de Adecuación de Tierras en correo electrónico del 2 de diciembre de 2020, informó: "*Las actividades de mantenimiento del proyecto Triángulo del Tolima han quedado apenas definidas hasta el Comité de Compras N° 1 del contrato AOM N° 7282020, el cual fue realizado el pasado miércoles 25 de noviembre de 2020, (...)*", llamando la atención de la Oficina de Control Interno, el hecho de por qué hasta noviembre de 2020 se estaban definiendo las actividades de las labores de AOM, considerando que el Contrato de Obra 440 de 2019 databa el 2 de agosto de 2019, denotando esto incumplimiento de las obligaciones de planeación oportuna de las actividades, conforme lo solicitan los numerales 2 y 3 de la cláusula del Contrato de Obra 440 de 2019, así: "*2. Elaborar y presentar para aprobación dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firma del*

*acta de inicio, el cronograma de actividades detallado, de conformidad con lo establecido en el Anexo 1B" y "3. Elaborar y presentar para aprobación dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la entrega del cronograma, el diagnóstico de las actividades a ejecutar, en cumplimiento del objeto contractual."*

- b. Errores en el Ingreso Base de Cotización (IBC) calculado para el pago de aportes de seguridad social y falta de seguimiento a dichos pagos por parte de la interventoría.** El código sustantivo de trabajo en su artículo 127 "*Elementos Integrantes*" señala que: "*Constituye salario no sólo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como las primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, (...)*", y la Ley 100 de 1993 en su artículo 18, establece : "*Base de Cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual. El salario mensual base de cotización para los trabajadores particulares será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo*"; no obstante, en la información adjunta a los pagos N° 1 al 8 cargada en el SECOP (períodos septiembre de 2019 hasta abril de 2020), se evidenció que el Residente de interventoría devengaba un sueldo básico mensual de \$4.000.000 más prima de localización por \$1.210.640, por lo que, el IBC para los aportes de seguridad social debió ser de \$5.210.640; sin embargo, éstos fueron calculados sobre un IBC de \$4.000.000, lo que supone un incumplimiento de lo estipulado en la ley, dado que el valor de la prima de localización es un valor fijo y no se tuvo en cuenta en el IBC para realizar los aportes correspondientes.

A la vez, esta situación evidenció incumplimiento del numeral 12 de la cláusula 4- *OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL INTERVENTOR* del Contrato de Interventoría 444 de 2019, que indica: "*12. Realizar seguimiento al pago oportuno de salarios, prestaciones, seguridad social completa, (...)*."

- c. Ausencia de cronograma de desarrollo de la obra en el Acta de Inicio.** La instrucción N° 1 del Instructivo de Ejecución Contractual (IN-GCO-001), establece: "1

*Elaborar y suscribir acta de Inicio. (...) Para el caso de interventorías, el acta de inicio deberá incluir el cronograma de desarrollo de la obra y los respectivos hitos de control en su ejecución*”; no obstante, en el documento de Acta de Inicio del Contrato de Interventoría 444 de 2019 cargada en el SECOP II, no se evidenció el cronograma de desarrollo de la obra y los respectivos hitos de control de su ejecución.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de e/o inadecuada supervisión y seguimiento del contrato y de los informes de gestión derivados del mismo, emitidos por el contratista de Interventoría.</li> <li>▪ Dificultades en el cargue y verificación de la información en SECOP II.</li> <li>▪ Desconocimiento u omisión del Instructivo de Ejecución Contractual para los contratos celebrados por la ADR.</li> <li>▪ Falta de comunicación entre la Dirección de Adecuación de Tierras y el Supervisor del Contrato en temas relacionado con soportes del contrato</li> <li>▪ Desconocimiento u omisión de los límites legales para adición o renovación de un contrato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de y/o Inadecuada supervisión de las actividades y participación de los Cooperantes que impidan o dilaten la implementación de los Proyectos.</li> <li>▪ Realizar cambios o adiciones (otrosíes) no autorizados a los contratos suscritos.</li> <li>▪ Prorrogar injustificadamente el término de duración de los contratos suscritos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventual pérdida de credibilidad de la ADR por presunta falta de seguimiento a los proyectos de adecuación de tierras que cofinancia.</li> <li>▪ Detrimento y/ pérdida de los recursos de los proyectos de adecuación de tierras cofinanciados por prórrogas injustificadas o manejo operativo inadecuado de los recursos.</li> <li>▪ Eventual terminación del contrato por parte de alguna de las partes, por incumplimientos presentados durante su ejecución.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Con base a las situaciones identificadas, esta Oficina de Control Interno recomienda evaluar la pertinencia de las siguientes acciones:

- Que por parte de la supervisión del contrato (actualmente a cargo de la UTT 8), se mantenga la carpeta del contrato actualizada y se verifique que la documentación cargada en el SECOP esté completa, con el objetivo de que se pueda realizar cualquier tipo de consulta. Para lograrlo, se sugiere mapear las cláusulas del contrato (o de los Anexos o Especificaciones Técnicas) a través de listas de chequeo, y mensualmente validar su aplicabilidad, dejando constancia con Visto Bueno de las revisiones del caso. Este conjunto de documentos a recopilar deben ser socializados al contratista (interventor), con el fin de recibirlos oportunamente y así corroborar el cumplimiento contractual.

- Establecer junto con el contratista de obra y la interventoría los cronogramas con las actividades de mantenimiento y operación del Proyecto, definiendo los hitos claves y tiempos de ejecución, con el fin de poder hacerle seguimiento a los mismos y determinar porcentajes de cumplimiento, avance y rezagos durante las reuniones de monitoreo que prevén los contratos. Deberán establecerse igualmente límites tolerables de atrasos, de tal manera que si el contratista los alcanza, debe reconvenirse la subsanación pronta o hacer efectivas las garantías, según análisis de las situaciones y las circunstancias.
- Realizar las verificaciones pertinentes sobre el personal que se encuentra a cargo del contratista, tales como contratos, aportes a seguridad social, cumplimiento de las actividades del equipo de trabajo, etc.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** *“La presente supervisión del proyecto (...) se permite manifestar desacuerdo total con el hallazgo (...), tal como se describe a continuación:*

**a. Falta de cronogramas de actividades detalladas para las obras de mantenimiento, ausencia de seguimiento a los mismos y de las respectivas actas.”** Respecto de este literal se indicó que, *“En desarrollo del contrato de AOM N° 440 de 2019”* se habían realizado *“4 Comités de Compra (no más)”* entre el 23 de septiembre de 2019 y el 10 de agosto de 2020. Además, se manifestó: *“De acuerdo a estos Comités de Compra se realizan seguimientos por parte de los profesionales de supervisión de ADR donde se verifica la ejecución de estas actividades durante las visitas de campo y se establecen fechas límite para su realización, las cuales se va verificando su ejecución y cumplimiento, así:”* haciendo alusión a 9 de actas de seguimiento en campo realizadas entre el 18 de octubre de 2019 y el 4 de diciembre de 2020, como también a 5 actas de reuniones de proyecto realizadas entre el 16 de agosto de 2019 y el 17 de agosto de 2020. Seguidamente, sobre los literales b y c, la Dirección de Adecuación de Tierras, indicó:



- b. “Errores en el Ingreso Base de Cotización (IBC) calculado para el pago de aportes de seguridad social y falta de seguimiento a dichos pagos por parte de la interventoría.** La presente supervisión considera que Control Interno incurre en un error al intentar aplicar el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo en el caso del Ingeniero Residente de Interventoría (...), al intentar incluir dentro del IBC (...) el valor de la prima de localización (\$1.210.640), ya que la prima de localización no constituye ingreso para el trabajador, sino que constituye un valor a pagar por parte del trabajador por concepto de arriendo de la habitación en la que vive en Coyaima, gasto en que incurre debido a que no es originario del municipio de Coyaima, el cual debe reconocerle la empresa contratante y de ninguna manera consiste en un ingreso para este trabajador. No hay que confundir la prima laboral con la prima de localización. (...).
- c. Ausencia de cronograma de desarrollo de la obra en el Acta de Inicio.** Se señala por parte de Control Interno que el Acta de Inicio del contrato de interventoría no incluyó el cronograma de desarrollo de la obra y los hitos de control en su ejecución. Esta aseveración involucra también a la Vicepresidencia de Gestión Contractual cuyos abogados siempre exigen al inicio de cada contrato el cronograma correspondiente y en el caso del contrato 444 de 2019 esta no fue la excepción. Hay que recordar que el contrato N° 440 de 2019 no es un contrato de obra, es un contrato de prestación de servicios de administración, operación y mantenimiento al proyecto Triángulo del Tolima y el contrato de interventoría N° 444 de 2019 es su contrato de interventoría. En este caso, es la Vicepresidencia de Gestión Contractual quienes suben este tipo de documentos al SECOP II. En ninguno de los contratos de interventoría que se han elaborado en ADR para la AOM Triángulo del Tolima, nunca se ha pedido subir al SECOP II el cronograma del Acta de Inicio del contrato de interventoría. (...).”

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

Una vez analizados los argumentos de la Dirección de Adecuación de Tierras, esta Oficina de Control Interno no acepta parte de los mismos, como se reseña enseguida:

- a. Falta de cronogramas de actividades detalladas para las obras de mantenimiento, ausencia de seguimiento a los mismos y de las respectivas actas.** Tal como se mencionó en el hallazgo, a través de las Actas de seguimiento y de reunión se observó la realización de monitoreo a las actividades de mantenimiento del proyecto del Triángulo del Tolima; sin embargo, se reitera que no se evidenció dentro de las mismas un cronograma establecido con las actividades detalladas de las obras de mantenimiento, y tampoco se logró evidenciar el seguimiento semanal por parte de la Interventoría sobre las actividades de mantenimiento aprobadas por el comité de compras. Lo que se relaciona en el hallazgo es un requerimiento específico del Anexo Técnico del contrato de Interventoría 444 de 2019, por lo que, al no contar con dicho cronograma se configura un incumplimiento a lo establecido en el contrato. Por otra parte, según la respuesta dada por la Dirección de Adecuación de Tierras el 2 de diciembre de 2020, se mencionó que las actividades de mantenimiento del proyecto Triángulo del Tolima han quedado apenas definidas hasta el Comité de Compras N° 1 del contrato AOM 7282020, lo que indica que durante el Contrato de AOM 440 de 2019, se realizaron actividades de mantenimiento al Distrito, pero no estaban definidas previamente con el objetivo de hacer seguimiento y control.
- b. Errores en el Ingreso Base de Cotización (IBC) calculado para el pago de aportes de seguridad social y falta de seguimiento a dichos pagos por parte de la interventoría.** Teniendo en cuenta que la prima de localización es un pago habitual que se entrega al Trabajador por un valor de \$1.210.640, y lo que menciona el artículo 130 del código sustantivo del trabajo, “1. Los viáticos permanentes constituyen salario en aquella parte destinada a proporcionar al trabajador manutención y alojamiento; pero no en lo que sólo tenga por finalidad proporcionar los medios de transporte o los gastos de representación”, y lo que menciona el concepto tributario 71735 de 2000 de la DIAN, que expresa, “Los ocasionales [Viáticos], en cuanto constituyan reembolso de gastos por concepto de manutención, alojamiento y transporte en que haya incurrido el trabajador para desempeño de sus funciones, no constituyen ingresos cuando se entreguen al pagador las facturas y demás pruebas documentales que sustenten el reembolso para que el pagador las pueda tomar como gastos propios de la empresa.

En el evento en que lo recibido no corresponda a reembolso de gastos constituye ingreso. Los viáticos permanentes por constituir un ingreso regular del trabajador se considera salario”, al considerarse un pago recurrente se considera salario, en caso tal, para no ser clasificado como pago no constitutivo de salario, previo al contrato se debe acordar entre el empleador y el trabajador que el pago no constituye salario y este debe cumplir con los siguientes criterios:

- El pago no debe retribuir el trabajo del trabajador: Cualquier pago que tenga como objetivo remunerar al trabajador no puede ser calificado como ingreso no constitutivo de salario.
- No debe cambiar la naturaleza de un pago: Un pago que por su propia naturaleza es salarial, lo será no importa lo que las partes acuerden, ni cómo sean denominados en el contrato de trabajo.
- Deben ser específicos: Cuando se acuerde un pago no salarial, ese pago debe ser claro, preciso, expreso, de manera que se pueda identificar claramente su origen y destinación. Sobre este particular, la sala laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia 68303 del 14 de noviembre de 2018 señaló: *“«Además de lo anterior, esta Corte ha sostenido que estos acuerdos en tanto son una excepción a la generalidad salarial que se reputa de los pagos realizados en el marco de una relación de trabajo, deben ser expresos, claros, precisos y detallados de los rubros cobijados en él, pues no es posible el establecimiento de cláusulas globales o genéricas, como tampoco vía interpretación o lectura extensiva, incorporar pagos que no fueron objeto de pacto. Por ello, la duda de si determinado emolumento está o no incluido en este tipo de acuerdos, debe resolverse en favor de la regla general, esto es, que para todos los efectos es retributivo»”*.
- Debe tener una destinación específica: Si se realiza un pago no constitutivo de salario para que el trabajador adquiera un beneficio, en este caso la habitación donde se hospeda, se debe garantizar que el beneficio sea adquirido y que los recursos se hallan destinado para el fin del que fueron dispuestos. Para este caso,

resulta procedente plantear por analogía la doctrina de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que en la sentencia precitada indicó: "*«En primer lugar, tanto el auxilio de gastos médicos y la pensión voluntaria eran entregados en dinero a la trabajadora para que ella dispusiera inmediatamente de esos recursos. Por esta vía, la demandante podía emplear esos dineros en la satisfacción de las necesidades que usualmente se colman mediante el salario, tales como vivienda, salud, educación, alimentación, recreación, entre otros. Es decir, la supuesta destinación específica alegada por la empresa se derrumba con el hecho de que esos auxilios eran traducidos en dinero para que la trabajadora dispusiera de ellos como a bien tuviera.»*"

Adicional a lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia referida previamente, indica lo que por regla general son pagos que no constituyen salario: "*«Atrás se explicó que es salario toda ventaja patrimonial que recibe el trabajador como consecuencia del servicio prestado u ofrecido. Es decir, todo lo que retribuya su trabajo. Por tanto, no son salario las sumas que entrega el empleador por causa distinta a la puesta a disposición de la capacidad de trabajo. De esta forma, no son tal, (i) las sumas recibidas por el trabajador en dinero o en especie, no para su beneficio personal o enriquecer su patrimonio sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, tales como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes; (ii) las prestaciones sociales; (iii) el subsidio familiar, las indemnizaciones, los viáticos accidentales y permanentes, estos últimos en la parte destinada al transporte y representación; (iv) las sumas ocasionales y entregadas por mera liberalidad del empleador que, desde luego, no oculten o disimulen un propósito retributivo del trabajo.»*"

En este orden de ideas, se insta a que la ADR verifique si efectivamente se cumplen los criterios y se ha realizado un acuerdo entre las partes para determinar que este pago se considera como no constitutivo de salario. En todo caso, si persiste la inquietud, esta Oficina de Control Interno recomienda que el asunto sea escalado con la Oficina Jurídica o la Vicepresidencia de Gestión Contractual, para que un abogado

laboralista defina la naturaleza del pago y su procedencia en la inclusión para los aportes de seguridad social del Residente de Obra.

**c. Ausencia de cronograma de desarrollo de la obra en el Acta de Inicio.** Tal como se Indicó en la situación observada, el Instructivo de Ejecución Contractual indica que **el acta de inicio debe contener el cronograma de desarrollo de la obra y los hitos de control en su ejecución** (negrita fuera de texto), y durante el proceso de auditoria la Oficina de Control Interno se basó en la documentación cargada en el SECOP II, por lo que, al no evidenciar este documento se concluyó razonablemente sobre el incumplimiento. Ahora bien, se recuerda que dentro de los deberes de publicidad de contratos se encuentra la de cargar toda la documentación asociada a los mismos en la plataforma referida. En su respuesta, igualmente la Dirección de Adecuación de Tierras no adjuntó evidencias que dieran cuenta del surtimiento del requisito aludido, por lo que, esta Oficina de Control Interno no halla fundamentos que desvirtúen el hallazgo.

Dado lo anterior, la Oficina de Control Interno precisa que también aplica la **Nota 2** incluida al final del Hallazgo N° 1 de este informe (página 22).

**HALLAZGO N° 5. Incumplimiento procedimental en la socialización de los PIDAR y deficiencias en sesiones de los Comités Técnicos de Gestión**

Con el fin de verificar la implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) cofinanciados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno seleccionó dos (2) PIDAR asignados a la Unidad Técnica Territorial N° 8, que se ejecutan en el departamento del Tolima y se enuncia enseguida:

RESOLUCIÓN COFINANCIACIÓN	BENEFICIARIO(S) / MUNICIPIO (S)	VALOR ADR COFINANCIACIÓN
N° 1490 del 30-oct-2017	99 pequeños productores rurales pertenecientes a la Corporación Escalando Futuro – CORFUTURO del municipio de Icononzo.	\$629.231.350
N° 123 del 21-feb-2018	159 productores de ASOPEP y la Asociación ASOCAFÉ, Alta Calidad, La Orquídea, Planadas y la Asociación Agropecuaria Ambiental de	\$3.624.490.132

	Chaparral UNICHAPARRAL de los municipios de Planadas, Ataco y Chaparral.	
--	--	--

Una de las etapas de la implementación de los PIDAR corresponde a su socialización a los beneficiarios, posteriormente, se debe realizar la constitución de los Comités Técnicos de Gestión (en adelante, CTG), sus integrantes, calidades y funciones, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el procedimiento “*Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación*” (PR-IMP-001), cuya versión aplicable está relacionada con la fecha de aprobación del acto administrativo de cofinanciación y las fechas de ejecución de las actividades en el PIDAR. Así las cosas, en la verificación de estos aspectos en los PIDAR de la muestra, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

**a. Incumplimiento de asistencia mínima de beneficiarios a reunión de socialización del PIDAR y omisión de los temas de Plan de Inversión y Cronograma de Actividades.**

**PIDAR 1490 de 2017.** Este proyecto fue socializado el 11 de noviembre de 2017, por lo que le son aplicables los términos del procedimiento PR-IMP-001 versión 2, cuyo numeral 6, actividad 7 predicaba: “(…) *Realizar una reunión para socializar al Grupo asociativo beneficiario la ejecución del plan de inversión establecido para el proyecto integral, finalizada la reunión, se suscribirá la correspondiente acta de reunión (Formato acta de reunión) y listado de asistencia (Formato listado de asistencia). (..)*”; no obstante, en la documentación soporte de la reunión de socialización de este PIDAR, no se identificaron los listados de asistencia que permitan dar cuenta de las personas que participaron en dicho espacio, por tanto, no fue posible corroborar el número de asistentes y su vínculo directo con el PIDAR. Aunado a lo anterior, se procedió a verificar el desarrollo del acta, observando que no se relacionaron los puntos clave de la socialización, tales como: plan de inversión y cronograma de actividades, los cuales debían ser expuestos a cada uno de los beneficiarios inscritos, sobre lo que, el funcionario a cargo manifestó: “*esta es la única información disponible para esta etapa, sin embargo, en el Acta N° 005 del 5 de junio de 2019, se realizó una segunda*

socialización y se cuenta con los listados de asistencia”; al verificar dicha acta, se identificó en el numeral 2 que: “(..) se socializa el proyecto indicando cada uno de los componentes e informando que el objeto de esta reunión es realizar la entrega del material vegetal (...)”. Con base en lo expuesto, pese a que esta acta cuenta con listados de asistencia y en el numeral descrito se menciona la socialización, no se cumplió oportunamente con los criterios necesarios para el cumplimiento del procedimiento en la etapa de socialización, lo que denota incumplimiento del objetivo de la misma, considerando que se efectuó 2 años después.

**PIDAR 123 de 2018.** Este proyecto fue socializado 4 de mayo de 2018, por lo que le son aplicables los términos del procedimiento PR-IMP-001 versión 3, cuyo numeral 6, actividad 8 predicaba: “(..) Dentro de los 20 días siguientes a la Visita de reconocimiento, se coordinará la reunión de socialización del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural al grupo asociativo beneficiario. A esta reunión asisten obligatoriamente: 1. Un representante de la Unidades Técnicas Territoriales. 2. Un representante del ejecutor. 3. Los beneficiarios directos del proyecto. Se invita a la Dirección de Seguimiento y Control, a los entes territoriales y terceros intervinientes en el proceso de ejecución del proyecto. (...)”; no obstante, en la documentación soporte de la reunión de socialización de este PIDAR, no se identificaron los listados de asistencia que permitan dar cuenta de las personas que participaron en dicho espacio, por tanto, no fue posible corroborar el número de asistentes y su vínculo directo con el PIDAR. Aunado a lo anterior, se procedió a verificar el desarrollo del acta, observando que no relacionaron los puntos clave de la socialización, tales como plan de inversión y cronograma de actividades, los cuales debían ser expuestos a cada uno de los beneficiarios inscritos, sobre lo que el funcionario a cargo manifestó que en las Actas 8 y 9 del 15 de febrero de 2019, y 20 al 23 de junio de 2019, en los puntos 8 y 4 respectivamente, se indicó que: “(...) Gestor T1 y (...) representante del proyecto realizan la socialización del proyecto a los beneficiarios de ASOPEP (...)” y “(...) procedió a socializar el proyecto indicando cada uno de sus componentes teniendo en cuenta que son 3 las organizaciones beneficiadas en el proyecto(...)”; basados en lo expuesto, y, pese a que en dichas actas se cuenta con listados de asistencia y en los

numerales descritos se menciona la socialización, no se cumplió oportunamente con los criterios necesarios para el cumplimiento del procedimiento en la etapa de socialización, lo que denota incumplimiento del objetivo de la misma, considerando que se efectuó 1 año después.

**b. Falta de conformación del Comité Técnico de Gestión Local.** El primer Comité Técnico de Gestión del **PIDAR 1490 de 2017** se efectuó el 12 de octubre de 2018, por lo que, respecto a su conformación, aplicaban los términos del procedimiento PR-IMP-001 versión 6, que reza en el numeral 5.2.2.1 *Integrantes: "(...) a. El Director de la Unidad Técnica Territorial, o su delegado (Funcionario de Planta), quien lo presidirá; b. Un Representante del Ejecutor y/o Cooperante; c. Un Representante y un suplente del grupo asociativo (...), y el Secretario Técnico del Comité (...)"*; no obstante, en el acta de la primera sesión de CTG no se evidenció la conformación de éste en los términos precitados.

**c. Omisión en la realización de reuniones periódicas en el marco del Comité Técnico de Gestión.** De cada uno de los PIDAR objeto de revisión, se evidenciaron las siguientes actas que dan cuenta de las sesiones de CTG, cuyas fechas de ejecución se describe a continuación:

- **PIDAR 1490 de 2017: Acta 1** del 12 de octubre de 2018, **Acta 3** del 5 de marzo de 2019, **Acta 4** del 20 de mayo de 2019, **Acta 5** del 5 de junio de 2019, **Acta 6** del 4 y 5 de julio de 2019 y **Acta 8** del 9 de diciembre de 2019.
- **PIDAR 123 de 2018: Acta 1** del 28 de junio de 2018, **Acta 2** del 4 de septiembre de 2018, **Acta 3** del 31 de enero de 2019, **Acta 6** del 2 de febrero de 2019, **Acta 7** del 11 de febrero de 2019, **Acta 8** del 15 de febrero de 2019, **Acta 9** del 20 al 23 de junio de 2019 y **Acta 11** del 11 de octubre de 2019.

De lo anterior, se identificó incumplimiento del numeral 6. Actividad 10 del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 5 y 6 de agosto y septiembre de 2018, respectivamente), que indica: *"Estas sesiones se realizarán de acuerdo con las*



necesidades de ejecución de las inversiones programadas, el Plan de Inversión y cronograma de implementación (**mínimo una mensual**). Finalizada cada sesión, se suscribirá la correspondiente acta de reunión y listado de asistencia” (negrilla fuera de texto) debido a que no se evidenció la realización de reuniones del CTG para los períodos aplicables a estas versiones. Al respecto, la UTT informó: “(...), si existe acta (...), pero fue una reunión virtual con funcionario de la alcaldía, conjunto con UNODC, en la cual se informó sobre el proyecto a la nueva administración de esta Alcaldía”; respuesta que no es coherente con lo solicitado, pues se refieren a un acta específica, más no a la atención de la inquietud planteada por esta Oficina de Control Interno sobre la falta de las actas precitadas.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Complejidad de la ubicación de los beneficiarios que dificulta su convocatoria en un sólo lugar para la socialización.</li> <li>▪ Falta de planeación anticipada y logística de convocatoria de beneficiarios y realización de los Comités Técnicos de Gestión para mitigar los efectos de su eventual inasistencia.</li> <li>▪ Falta de divulgación de los requerimientos operativos de la ADR a los miembros del Comité Técnico de Gestión, en lo relacionado a la solicitud, validación y recopilación de las autorizaciones o delegaciones a terceros.</li> <li>▪ Desconocimiento del procedimiento de implementación de PIDAR en lo referente a los Comités Técnicos de Gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> <li>▪ Proyectos en implementación con documentación soporte falsa.</li> <li>▪ Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión, sin presencia del quorum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beneficiarios desorientados o que desconocen sus derechos de participación y opinión en el proyecto.</li> <li>▪ Eventuales conflictos de interés entre las necesidades de los beneficiarios del proyecto y las de la Asociación que los representa.</li> <li>▪ Inadecuada e insuficiente representación de los beneficiarios ante el CTG.</li> <li>▪ Posible inasistencia de los beneficiarios del Proyecto, dada la falta de planeación o previsión de los espacios de socialización y/o Comités Técnicos de Gestión.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Aunque el procedimiento de “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial en el marco de Convenios de Cooperación” (PR-IMP-001), versión 8 del 20 de diciembre de 2019, no hace referencia a la exposición del PIDAR ante los beneficiarios, se entiende que continúan vigentes las instrucciones de la Circular 126 del 21 de agosto de 2018 sobre validación del mínimo de 80% de los asistentes, y para lograrlo, se insta a programar con suficiente antelación,

apoyándose en el ejecutor y en las formas asociativas, la comunicación a los beneficiarios y demás personas interesadas, de tal manera que se pueda contar con su asistencia en la fecha planeada. Esto implica hacer convocatorias telefónicas y/o con visitas, de forma anticipada o por lo menos, planteando desde la reunión de socialización, los mecanismos de comunicación continua que se establecerán durante la vigencia del proyecto.

Frente a las sesiones de los CTG, se recomienda que se lleve una planilla de inscripción de los integrantes principales, y a renglón seguido, relacionar sus respectivos suplentes. Este anexo deberá ser parte integrante de las actas, o en su defecto, esta relación puede hacer parte de su contenido, siempre y cuando se exponga el detalle enunciado (principales, suplentes y sus roles). Se recomienda especialmente dejar como parte integrante de las actas los poderes de delegación a que haya lugar. De otra parte, el Secretario Técnico del Comité Técnico de Gestión deberá velar por programar las reuniones mensuales de esta instancia, con el fin de dar cumplimiento a los términos del procedimiento. Si operativamente se detecta que no es factible cumplir con estos requisitos, se deberá escalar el asunto al nivel central (Vicepresidencia de Integración Productiva) para que contemple en el procedimiento excepciones y la forma como deberán ser abordadas, lo que implica que se hagan los ajustes del caso a dicho documento.

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

Finalmente, se insta a que, desde la reunión de socialización con los beneficiarios, se exploren diferentes alternativas consensuadas de lugares para llevar a cabo reuniones o comités que se requieran durante la ejecución del proyecto.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- Desconocimiento del procedimiento por parte de los funcionarios encargados de la implementación de los PIDAR.
- No se establecieron filtros para verificar el cumplimiento de cada una de las actividades a realizar en la Implementación de los PIDAR.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar jornada de socialización del procedimiento de Implementación de los PIDAR al equipo de la UTT 8 encargado de este proceso.	1 acta de socialización o grabación, listado de asistencia	Preventiva	Equipo Humano VIP	22-ene-2021	22-feb-2021
Asignar los roles para la implementación de los PIDAR, revisión de las actividades y cargue de formatos e información en el aplicativo	1 memorando interno con asignación de roles	Preventiva	Equipo Humano UTT	22-ene-2021	22-feb-2021

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

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

En particular, las acciones propuestas en el plan de mejoramiento por sí solas no garantizan que el evento descrito no vuelva a materializarse, por lo que, es necesario fortalecerlas. De esta manera, socializar un procedimiento deberá ir de la mano con la aplicación de controles de revisión y validación pertinentes en las instancias de socialización, desarrollo de comités y asistencia del personal requerido en los PIDAR. De otra parte, el hecho de solo asignar roles no mitiga los riesgos en que puedan incurrirse durante el procedimiento, por lo que, es menester fortalecer la acción con la segregación de funciones debidamente supervisada (elaboración, revisión y aprobación) cuando aplique.

### HALLAZGO N° 6. Deficiencias en la entrega de bienes, insumos y/o servicios de los PIDAR.

Para verificar el cumplimiento procedimental en la entrega de los bienes, insumos y/o servicios en la implementación del PIDAR cofinanciado con Resolución 1490 de 2017 por valor de \$629.231.360 con 99 beneficiarios pequeños y medianos productores pertenecientes a la Corporación Escalando Futuro CORFUTURO, el cual es implementado por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la Oficina de Control Interno inspeccionó las actas de entrega de los bienes adquiridos para la implementación del PIDAR (Equipos agrícolas, análisis de suelos y material vegetal) en lo que se evidenciaron las siguientes situaciones:

- a. Cinco (5) entregas de estudios de suelos a personas que no contaban con la calidad de beneficiario según el formato F-EFP-002 "Caracterización Población Beneficiaria", las cuales fueron realizadas a familiares de éstos a quienes no se les identificó poder o autorización para recibirlos, pertenecientes al municipio de Icononzo
- b. La entrega de equipos agrícolas a una beneficiaria se realizó en fechas anteriores a la aprobación de su sustitución como beneficiaria. La fecha aprobación de sustitución fue 20 de mayo de 2019 y la entrega de los bienes se le realizó el 22 de marzo de 2019.
- c. En el Acta de seguimiento N° 1 del 25 de marzo de 2020 se observó el siguiente registro: *“Existe una alerta ya que fueron entregados a 13 beneficiarios de passifloras insumos que le correspondían a beneficiarios de siembra de banano y se entregaron trampas a beneficiarios de sostenimiento y siembra de banano cuando solo eran para los beneficiarios de pasifloras”*; al respecto, esta Oficina de Control Interno procedió a verificar la información construida en la fase de estructuración e implementación del proyecto, identificando inconsistencias y deficiencias en el proceso de entrega de los bienes e insumos, debido a:
  - Falta de claridad en el marco lógico: De acuerdo con el documento *“Proyecto 36”*, en la página 92, se relacionaron las hectáreas a intervenir para cada uno de los 99 beneficiarios del proyecto y su producción, así: Banano gros Michel, área 73 Ha (hectáreas), 7000 Kg/año, pasifloras, área 13 Ha, 8000 Kg/año y Banano gros Michel, área 13 Ha; de acuerdo con lo anterior, se evidenció que desde la

estructuración se presentaron falencias en cuanto a la distribución que debía hacerse en la entrega de insumos, pues en este documento no se especificó a qué beneficiarios se entregaría cada tipo de bien, generando confusiones en la distribución, las cuales se materializaron.

- Asignación de funcionario para la entrega de bienes sin conocimiento de los pormenores del proyecto: Según documento “*Solicitud de directrices*”, el cual contiene una cadena de correos enviados desde la UTT a nivel central y en el cual manifiestan que “*La Presidencia de la Agencia no autorizó la presencia de la UTT 8 en la entrega de los insumos a beneficiarios del proyecto 1490, por parte de ADR enviaron a funcionario de oficinas centrales, quien conjuntamente con UNODC, realizaron las entregas, pero no tuvieron en cuenta que había 3 líneas de kit de insumos diferentes y entregaron a todos las mismas cantidades*”, hecho que ocasionó que se entregaran menos cantidades de las que debían recibir los beneficiarios de la línea establecimiento de banano.
- Falta de respuesta por parte de nivel central frente a la alerta presentada: Según lo expuesto en el Acta N° 1 mencionada inicialmente, la alerta fue generada el 25 de marzo de 2020 y la entrega de insumos se realizó el 22 de marzo de 2019, es decir, que la identificación de la falencia presentada se configuró un año después de efectuarse las entregas a cada beneficiario, lo que genera incertidumbre frente al seguimiento que la UTT realizó al proyecto; aunado a lo anterior, en los informes mensuales presentados por la UTT en el formato F-IMP-006, no se evidenció que se haya reportado este hecho y efectuado el seguimiento correspondiente para su subsanación.

Lo anterior configura incumplimiento del procedimiento “*Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación*” (PR-IMP-001) versión 7; numeral 5.5.1.4 “*Del proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios*”, que indica: “*Nota 1: Se debe aclarar que cuando la inversión corresponde a insumos, bienes o servicios, para cada uno de los predios, se requerirá la presencia de cada productor (De acuerdo al listado F-EFP-001 Certificación y*

autorización de potenciales beneficiarios, quien deberá firmar el recibido a satisfacción en el formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. **Si se llegase a presentar un cambio de beneficiario, este debe contar con los soportes requeridos según lo dispuesto en el presente procedimiento.** Nota 2: No será válida la entrega de Bienes y servicios, **si no se cuenta con la presencia de la Unidad Técnica Territorial y demás miembros del Comité Técnico de Gestión** y “(...) El Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado, el representante de la forma asociativa y el ejecutor o su delegado, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a la forma asociativa y los beneficiarios del proyecto por parte del proveedor(...)”. (negrita fuera de texto).

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuada gestión y monitoreo, tanto de las entregas, como de las bases de datos de los beneficiarios.</li> <li>▪ Entrega de bienes a personas que no cuentan con la calidad de beneficiario.</li> <li>▪ Falta de seguimiento a las alertas derivadas de las entregas de material en los PIDAR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas).</li> <li>▪ Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> <li>▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto.</li> <li>▪ Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la inadecuada ejecución del proyecto.</li> <li>▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR.</li> <li>▪ Eventual materialización de riesgos de fraude o corrupción en el proyecto.</li> <li>▪ Imposibilidad de cumplir con el objeto del proyecto.</li> </ul>

**Recomendación(es):**

- Diseño de Lista de Chequeo para sustitución de beneficiarios: En procura de evitar la omisión procedimental ocurrida sobre las sustituciones de beneficiarios con respecto a entregas de bienes y/o servicios con información incompleta y/o fechas anteriores a la aprobación de la sustitución, se insta a elaborar una lista de chequeo que contemple entre otros, los requisitos y pasos que son requeridos para el análisis y aprobación de las sustituciones por parte del Comité Técnico de Gestión y que además incluya la lista de los beneficiarios a sustituir para poder hacer un conteo preventivo al momento de analizar los soportes e incluirlos en el acta de aprobación. Adicional a esto, es una

buena práctica establecer como punto fijo de análisis en todos los comités la validación de si existen o no sustituciones por revisar, en cuyo caso, los actores que deben estar presentes en las entregas deberán abstenerse de efectuarlas hasta tanto se formalicen.

- Conciliar periódicamente entregas frente a bases de datos: esta actividad permitirá no sólo corroborar la integridad, existencia y exactitud de las bases de datos administradas, sino que ayudará a conocer el grado de avance permanente frente a las entregas.
- Evaluación del diseño de las actas de entregas: como iniciativa de la UTT, y, para procurar que en los escenarios de entrega no se presenten situaciones como: cambios, arreglos de materiales o visitas posteriores de subsanación, entre otros, es necesario analizar la posibilidad de sugerir modificaciones a los formatos de actas de entrega, evitando que estas contengan declaraciones generalizadas sobre las mismas, y más bien, detallando aspectos asociados a cuestionamientos sobre la calidad, oportunidad, compromisos y pendientes, de tal manera que el beneficiario pueda libremente declarar si está satisfecho con estos factores, si lo que recibe cumple con las condiciones acordadas, y si rehúsa o no su derecho a recibir el material; también se insta que contenga una nota expresa en donde el beneficiario sepa que no está obligado a la recepción si se van a generar compromisos.
- Divulgar los canales de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias o Denuncias (PQRSD) al momento de socializar los proyectos: con esto se busca propiciar espacios adicionales e independientes a los CTG para que cada beneficiario tenga voz y pueda informar las novedades asociadas a su participación en la ejecución de los proyectos (y no por medio de su representante ante el CTG), y si hay asuntos que deban ser escalados con la ADR para su solución. De esta forma, se evita que al CTG sólo llegue información filtrada, sino que sea amplia y suficiente para debatir o dirimir asuntos de la ejecución que afecte a los beneficiarios. Este proceder deberá ir acompañado de la divulgación, al momento de la socialización con los beneficiarios, de las directrices y prohibiciones estipuladas en los procedimientos de la ADR.

- Sanear la situación generadora de la alerta y divulgar su tratamiento a los beneficiarios en virtud de que esta Oficina de Control Interno no encontró evidencia que permitiera concluir sobre el conocimiento que tienen los beneficiarios del PIDAR de la situación acontecida por la entrega trunca de pasifloras y banano, así como del cierre de la brecha originada. De otra parte, en aras de evitar complicaciones en el cierre del PIDAR, debe plantearse un mecanismo para subsanar el riesgo materializado. En caso de que esto no sea factible, es menester que la UTT, en conjunto con la Vicepresidencia de Integración Productiva, evalúen las consecuencias de aceptar el riesgo y los mecanismos compensatorios aplicables.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- Falta de coordinación del nivel central con las Unidades Técnicas Territoriales, teniendo en cuenta el procedimiento vigente para la Implementación de los PIDAR.
- Se desconoció lo contemplado en el procedimiento con relación a las entregas
- No se ha realizado el debido seguimiento a las alertas

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Coordinar con nivel central la programación mensual de visitas de seguimiento, entregas, cierres y actividades que correspondan a la implementación de los PIDAR.	12 visitas de seguimiento programadas, aplicables a los PIDAR	Preventiva	Equipo Humano UTT 8	1-ene-2021	31-dic-2021
Antes de cada entrega se debe revisar el plan de inversión y definir el Kit correspondiente realizar la programación de la entrega con el debido tiempo para convocar a los beneficiarios, y socializar a la dirección de la UTT.	1 acta de reunión	Preventiva	Equipo Humano UTT 8	1-ene-2021	31-dic-2021
Designar 1 funcionario de la UTT, para que realice el seguimiento a las alertas generadas durante la implementación.	1 memorando de designación para	Preventiva	Equipo Humano UTT 8	1-ene-2021	31-ene-2021



ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
	seguimiento a alertas de PIDAR				

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

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

Una vez analizada la respuesta de la UTT N° 8, esta Oficina de Control Interno conceptúa frente al Plan de Mejoramiento que si bien las acciones propuestas tienden a subsanar las situaciones identificadas en los PIDAR evaluados durante esta auditoría, las actividades deben extenderse al resto de PIDAR en proceso de implementación y/o cierre por parte de la territorial.

Para la primera meta, debe quedar claro que las doce (12) visitas corresponden al amparo de todos los PIDAR, y no sólo de unos cuantos; además, deberá definirse qué productos se esperan de tales visitas, por ejemplo, actas de recibido a satisfacción, registros fotográficos, declaraciones por beneficiarios, etc.

Para la segunda acción propuesta, se debe afinar el propósito, puesto que no se indica específicamente qué controles o mecanismos se adoptarán para garantizar que los kits a entregar son consistentes con el Plan de Inversiones; adicionalmente, hace alusión a convocatoria a beneficiarios y programación de entregas, pero la meta no indica qué permitirá corroborar el desarrollo de dichas labores.

Finalmente, la tercera acción propuesta está supeditada a la existencia de alertas y a la manera en la que estas serán declaradas, por lo que se insta a la UTT a definir la manera y periodicidad con la que se efectuará su identificación, dado que no basta con designar al encargado de gestionarlas, sino a verificar su ejecución en si misma.

### **HALLAZGO N° 7. Incumplimiento en elaboración y presentación de informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido.**

Considerando los términos del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), que demanda en su numeral 6, actividad 12: *“Presentar informe mensual (25 de cada mes), donde se reporte el avance técnico, administrativo y financiero de los proyectos, de acuerdo al cronograma de actividades propuesto para la implementación del proyecto con sus soportes, el cual deberá ser remitido a la VIP [Vicepresidencia de Integración Productiva] el primer día hábil del siguiente mes a través de correo electrónico”,* así como lo indicado en la Circular 070 del 18 de abril de 2018 dirigida a los Directores de las Unidades Técnicas Territoriales, mediante la cual, la VIP de la ADR estableció que: **“con corte al 25 de cada mes, se remita a esta Vicepresidencia un INFORME TÉCNICO del estado de ejecución de los Proyectos (...) cofinanciados por la Agencia en los departamentos de su jurisdicción y competencia. (...)”**, esta Oficina de Control Interno encontró las siguientes situaciones de incumplimientos asociados en el PIDAR con Resolución 1490 de 2017:

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

Teniendo en cuenta que el Proyecto inició actividades el 7 de mayo de 2018 con la ejecución del primer Comité Técnico de Gestión (CTG), al corte de septiembre de 2020 se debieron haber realizado por lo menos veintiocho (28) informes de seguimiento del PIDAR. Para comprobarlo, esta Oficina de Control Interno solicitó los informes de seguimiento (formato F-IMP-006) correspondientes, donde le fueron entregados veinticinco (25), a saber: mayo, junio, agosto, septiembre y octubre de 2018, de enero a marzo y mayo a diciembre de 2019 y de enero a septiembre de 2020. De la compilación de dicha evidencia se concluye que faltó aplicar controles en la secuencia de su preparación, además de inadecuada elaboración de los informes de seguimiento (ver siguiente apartado) y que, sin perjuicio del periodo que cubren, dan cuenta de un avance en el lineamiento del 89% (25 de 28). Además, no se observó en el aplicativo Gestión de Proyectos la evidencia de la remisión de dichos informes a la Vicepresidencia de Integración Productiva.

**b. Imprecisiones y falta de contenido en los informes de seguimiento.** En el análisis del contenido de los veinticinco (25) informes observados, de acuerdo con los ítems

determinados en el formato F-IMP-006 establecido para tal fin, se identificaron las situaciones expuestas a continuación:

- En el 100% de los informes no se evidenció: informe general de la UTT, reporte de avance del Plan de Inversión del PIDAR, porcentaje de seguimiento y fecha de revisión del informe, lo cual genera inquietudes sobre la calidad y pertinencia del seguimiento contenido en sendos documentos.
- El informe de mayo de 2018 no contenía información en el campo "Resumen ejecutivo de gestión", y el de enero de 2019 en el campo "Estado de gestión de proyecto".
- No se evidenciaron los informes correspondientes a julio, noviembre y diciembre de 2018 y abril de 2019.
- En el informe de febrero de 2020, no se actualizó la información registrada en el campo "Estado de gestión de proyecto", reflejando así duplicidad en la información con el informe de enero.
- En el campo de seguimiento de los informes de 2020 se consignó la misma información en todos los períodos.
- En el campo "avance de entregas de bienes y servicios" no se observó información para ninguno de los periodos de 2018.
- En los campos "aspectos que requieren fortalecimiento" y "lecciones aprendidas", no se registró información en los informes de 2019 y 2020.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de personal en la UTT para la asignación de funciones de seguimiento de los PIDAR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divulgación de información / reportes inexactos o imprecisos sobre el grado de avance de los proyectos en Comités u otras instancias definidas.</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de controles de supervisión y revisión de los informes de avances de los PIDAR.</li> <li>▪ Falta de controles para el acceso a las plantillas de cálculo de reportes mensuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto.</li> <li>▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> <li>▪ Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento del avance del proyecto cofinanciado y desviaciones no identificadas respecto del cronograma aprobado.</li> <li>▪ Eventual materialización de fraude a nivel de reportes de ejecución en los PIDAR.</li> <li>▪ Pérdida o ausencia de información en los expedientes físicos y digitales que permitan la trazabilidad del proyecto y que puedan ser piezas documentales esenciales para adelantar actividades al interior del proyecto cofinanciado.</li> </ul>

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

- Constituir filtros de supervisión: Las revisiones deberán consistir en vistos buenos del contenido de cada hoja electrónica integrante del archivo del informe, acorde con la documentación que soporte cada hito de avance del proyecto. No debería permitirse en ninguna circunstancia que los informes se encuentren incompletos. Para lograr esto, se podría optar por la automatización de los campos con pre-requisitos, de tal forma que, la omisión en un registro evite continuar con el diligenciamiento de éstos. Esto asegura que ningún informe será enviado a la Vicepresidencia de Integración Productiva sin que previamente cuente con las revisiones de los niveles designados en la UTT.
- Planeación de las entregas de reportes: Asignar a los servidores responsables de los PIDAR la labor de coordinar y programar los hitos de elaboración y entrega de los Informes de Seguimiento / Informes Técnicos Mensuales, con el fin de evitar atrasos o imprevistos en la fecha de cumplimiento de su presentación a la Vicepresidencia de Integración Productiva. Para el efecto, se pueden valer de herramientas tales como Outlook o Planner, la cual permite monitorear los compromisos, fechas de vencimientos y encargados.
- Monitoreo de avances de PIDAR: Se insta a que los Secretarios de los Comités Técnicos de Gestión comparen los resultados expuestos en cada sesión frente a los reportes mensuales que se enviarán a la Vicepresidencia de Integración Productiva.

En caso de identificar desviaciones, deberán realizarse las gestiones de subsanación pertinentes, debidamente documentadas o con posibilidad de ser trazables.

Sin perjuicio de lo anterior, la UTT deberá justificar y/o actualizar los informes faltantes, con base a un análisis razonable de la actualidad de cada PIDAR y acatar los términos de la Circular 070 de 2018.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- Desconocimiento de los funcionarios sobre el diligenciamiento del formato F-IMP-006.
- No se aplicaron los controles necesarios.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar capacitación de la VIP para el diligenciamiento del formato F-IMP-006..	1 correo electrónico	Preventiva	Equipo Humano UTT 8	15-ene-2021	15-mar-2021
Designar a los funcionarios de la UTT para que elaboren los informes, los revisen y los envíen al Director para su aprobación.	1 designación de responsables de elaborar, revisar y enviar informes al Director para su aprobación	Preventiva	Equipo Humano UTT 8	01-ene-2021	31-ene-2021

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

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

Una vez analizada la respuesta de la UTT N° 8, esta Oficina de Control Interno conceptúa frente al Plan de Mejoramiento que si bien las acciones propuestas tienden a subsanar las situaciones identificadas en los PIDAR evaluados durante esta auditoría, las actividades deben extenderse al resto de PIDAR en proceso de implementación y/o cierre por parte de la territorial.

Para la primera acción propuesta, si bien la capacitación ayudará a prevenir riesgos como los citados en este hallazgo, la medida no es suficiente y no garantizará que vuelvan a materializarse, por lo que, la medida debe ser fortalecida con controles de revisión y verificación de la información a consignar. Ahora bien, la meta está referida a un correo electrónico para solicitar la capacitación, más esta acción tampoco dice mucho sobre la gestión de la UTT.

Para la segunda acción propuesta, se considera que la designación de los roles, por si sola, no es suficiente para mitigar los riesgos, por lo que deberá acompañarse de las acciones de control que ejercerá cada uno de ellos, y citar la evidencia que permita corroborar que efectuaron dichas actividades.

#### **HALLAZGO N° 8. Inobservancia de lineamientos para implementación y cierre de Proyecto productivo del INCODER y falta de integridad del expediente documental.**

Mediante la encuesta de Control Interno, se informó a esta Oficina que la UTT N° 8 tenía cinco (5) proyectos productivos del extinto INCODER (códigos PDR-TOL-ALV-08, PDR-TOL-ARM-06, PDR13-TOL-HER-13, PT15-TOL-5 y PT15-TOL-8) que se encontraban pendientes de terminar su implementación y cierre, desarrollados en los municipios de Alvarado, Armero Guayabal, Herveo, Coyaima y Ataco (Tolima); por lo cual, la Oficina de Control Interno seleccionó el **Proyecto PT15-TOL-008** denominado “*Construcción de planta procesadora de cafés de alta calidad en el municipio de Ataco-Tolima*”, para su evaluación a la luz del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos Entregados por el INCODER en liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural-ADR” (en adelante, Procedimiento INCODER), identificando las siguientes situaciones:

- a. Incumplimiento de Requisitos Documentales de la fase de Alistamiento.** El numeral 6.1 del Procedimiento INCODER estipula que la “Etapa de Alistamiento” se refiere a la de *“capacitación del equipo técnico que se encargará del proceso de recibo, ejecución y cierre de los proyectos productivos. Así mismo, involucra la revisión documental y la selección de instrumentos y metodologías para el desarrollo de las actividades de campo”*. Seguidamente, el numeral 6.1.3 “*Revisión documental de los*

*proyectos recibidos”, en su literal c) menciona que: “(...) El equipo técnico revisará la documentación relacionada con el plan de inversión (...) y plan de compras (...), según lo indicado en los procesos del INCODER en Liquidación (...). Se debe revisar y verificar que se encuentren los soportes (...).”*

La Oficina de Control Interno inspeccionó el expediente digital aportado por la UTT, encontrando que los soportes que se detallan enseguida, contemplados en el literal c) antes mencionado, no fueron identificados:

- Proyecto viabilizado para los proyectos PAREL o Modelo Único Financiero o Modelo Técnico Financiero.
- Actas de visitas de seguimiento, de visitas de acompañamiento y de Comités de Compra debidamente soportadas.
- Plan de Inversión y Plan de Compras o Cronograma del Modelo Financiero.

Respecto a las “Actas de visitas de seguimiento” es pertinente aclarar que, a pesar de haber evidenciado algunas de ellas, no se contaba con un inventario de todas las actas que se habían generado en el curso de desarrollo del proyecto, para poder determinar que estaban completas.

**b. Omisión de Acto Administrativo de delegación e incumplimiento de términos de informe solicitado.** El numeral 7.1 “*Delegación Institucional para participar en comité de compras y en el manejo de la cuenta controlada*” del Procedimiento INCODER, indica que: “*La Agencia de Desarrollo Rural, a través de la Vicepresidencia de Integración Productiva y por medio de Acto Administrativo, delegará a un funcionario para realizar los siguientes trámites y funciones: (negrilla fuera de texto).*

- *Adelantar los trámites bancarios referentes con el cambio de firma para el manejo conjunto de la cuenta creada para la ejecución del proyecto.*
- *Informar por escrito al representante de los beneficiarios acerca de la continuidad en la ejecución de los Proyectos Productivos, que fueron adjudicados por el*

*INCODER en Liquidación, y que en adelante serán competencia de la Agencia de Desarrollo Rural.*

- *Reactivar y realizar los Comités de Compras de cada proyecto productivo.*
- *Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos productivos que se le deleguen.*
- *Realizar los informes técnicos y financieros relacionados con el avance de la ejecución de los proyectos productivos.*
- *Las demás que le sean asignadas mediante el Acto Administrativo de Delegación".*

Una vez inspeccionado el expediente digital, no se identificó el Acto Administrativo requerido procedimentalmente, así como tampoco el informe técnico y financiero que debe presentar el funcionario designado para cumplir con estos requerimientos.

**c. Falta de ejecución de las actividades en campo.** El numeral 7.4 “Ejecución de actividades en campo” del Procedimiento INCODER predica que, se realizarán reuniones de socialización y concertación de cronograma de trabajo por proyecto productivo con los beneficiarios, dándoles a conocer el estado documental del proyecto y abordando los siguientes asuntos:

- *“Dar una explicación a los beneficiarios sobre el estado documental y financiero del Proyecto Productivo de acuerdo al expediente físico.*
- *Retroalimentar el diagnóstico del estado actual de las inversiones a partir de lo que describa la comunidad.*
- *Identificar situaciones que ameriten ajustar el proyecto, y establecer el tipo de modificación requerido.*
- *Construir conjuntamente nuevo cronograma de ejecución (...).*
- *A partir de la información aportada por los beneficiarios, el profesional deberá definir si es o no necesario realizar visita de campo al proyecto productivo, teniendo en*



*cuenta los aspectos que se relacionan a continuación: Tipo de proyecto, Estado de Avance (En ejecución, cierre o por iniciar), Tipo de modificaciones requeridas (Sustanciales o No Sustanciales).*

- *Para aquellos proyectos que requieran visita técnica, la programación de la misma se concertará en esta reunión.*
- *Levantar acta de la reunión que describa las actividades realizadas durante la visita, objetivo y acuerdos (...). Anexando los respectivos soportes como el listado de asistencia (...) y Registro fotográfico.”*

Sobre este particular, cabe destacar que en el contenido del formato F24-GI-PPDRET-01 “Propuesta productiva territorial (Perfil)” se identificaron 334 beneficiarios, a los cuales, se les debería haber realizado la socialización del proyecto; sin embargo, no se identificó documentación que permitiera corroborar reunión con la totalidad de este número de asistentes. Aunado a lo anterior, basados en el expediente suministrado por la UTT N° 8, en documentos tales como, memorando 20183000804703 del 5 de julio de 2018, se identificó un listado de beneficiarios que relacionaba un total de 323, lo que imposibilitó determinar el número total de beneficiarios inscritos en el proyecto.

**d. Ausencia de extractos bancarios y formato F17 Control de Saldos de la cuenta controlada del Proyecto.** De acuerdo con el numeral 7.2 “Verificación del estado actual de las cuentas bancarias de cada proyecto” del Procedimiento INCODER, es responsabilidad del delegado de la ADR llevar el control de los saldos de las cuentas de los proyectos; no obstante, se identificaron 10 extractos de la cuenta inscrita en el Banco AvVillas correspondientes a los meses de enero a julio de 2017 y abril a junio de 2018 junto con el formato de Control de saldos, aunque sin las respectivas firmas de revisión y aprobación. Del año 2019 y lo corrido del 2020 (a octubre 2020) esta información no fue identificada dentro del expediente suministrado, lo que generó incertidumbre frente al adecuado monitoreo y control de la cuenta bancaria del proyecto.

**e. Posibles omisiones de la ADR y de la interventoría sobre el valor de contrato de obra y su duración.**

**Contrato de obra:** Para cumplir con el objetivo del proyecto, el 7 de diciembre de 2015 se suscribió el Contrato de Obra N° 001 por valor de \$155.322.183. De acuerdo con la información expuesta, el contrato presentó incumplimientos en su finalización, pues la cláusula octava estableció que: *"El plazo de ejecución, término durante el cual **EL CONTRATISTA** se compromete a realizar y entregar a entera satisfacción de (...) "ASPROICOL", en su totalidad la **OBRA** objeto del presente contrato, tendrá una duración de ciento veinte (120) días calendario **CONTADOS** a partir de la fecha de suscripción del perfeccionamiento del presente contrato y cumplimiento de los requisitos de ejecución y legalización del mismo "*, basados en lo expuesto, el plazo de ejecución concluía el 7 de abril de 2016; no obstante, dentro del expediente suministrado no se evidenció ningún acta de inicio, suspensión y/o reinicio del contrato, situación que no permite verificar si esta obra fue o no ejecutada, o en su defecto, si se hizo válida la cláusula vigésima del contrato *"Cláusula penal pecuniaria y multas"*, la cual indicaba que si no se llegare a cumplir con las obligaciones pactadas, se debería pagar un valor correspondiente al 10% del valor estimado del contrato. Aunado a la anterior, se observó en acta de fecha 16 de septiembre de 2020 en el numeral 2 *"Socialización del estado del proyecto"*, que el proyecto aún no presentaba avances puesto que no contaban con el predio para la construcción de procesadora de café de alta calidad. Estas circunstancias permiten concluir razonablemente que no se presentó un monitoreo periódico por parte del INCODER (hoy ADR) sobre la evolución de la obra, originándose posibles sobrecostos y dificultades para su terminación.

**Contrato de Interventoría:** Suscrito el 27 de enero de 2015, bajo el N° 002 de 2015 por valor de \$15.700.073, contrato que presentó incumplimientos en su ejecución, debido a que se define un término de ejecución de ciento veinte (120) días calendario, siendo así su plazo de ejecución hasta el 27 de mayo de 2015; sin embargo, no se evidenció acta de inicio, suspensión y/o reinicio del contrato, por lo que no fue posible verificar si las actividades fueron ejecutadas o si se hizo válida la cláusula vigésima del

contrato “*Cláusula penal pecuniaria y multas*”, la cual indicaba que si no se llegare a cumplir con las obligaciones pactadas, se debería pagar un valor correspondiente al 10% del valor estimado del contrato.

Dado el conjunto de situaciones antes expuesto, además de las condiciones de entrega del expediente digital (sin un orden establecido), esta Oficina de Control Interno concluye razonablemente que la UTT no recibió por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva una relación pormenorizada, detallada y ordenada de los expedientes de proyectos subrogados por el INCODER, con su debido índice o FUID (Formato Único de Inventario Documental), lo que dificulta a cualquier tercero establecer la trazabilidad desde su inicio hasta su finalización (cuando ocurra).

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La UTT no recibió el expediente del proyecto debidamente organizado o inventariado por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva.</li> <li>▪ Desconocimiento de las instrucciones y procedimientos establecidos por la ADR para llevar a cabo la implementación y cierre de los proyectos subrogados por el INCODER.</li> <li>▪ Falta de establecimiento de una hoja de ruta, cronograma o Plan Operativo a ser verificado periódicamente por la UTT.</li> <li>▪ Posible transferencia documental incompleta y/o pérdida de documentos desde el INCODER a la ADR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución).</li> <li>▪ Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión.</li> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER.</li> <li>▪ Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado.</li> <li>▪ Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificultades o restricciones en la operación del proyecto, con incidencia económica y productiva en el quehacer de los beneficiarios.</li> <li>▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR.</li> <li>▪ Posible pérdida de recursos o calidad de obra defectuosa para desarrollo del proyecto.</li> <li>▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte de los beneficiarios del proyecto.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos para la implementación y cierre de proyectos subrogados por el extinto INCODER, se sugiere analizar la aplicabilidad de las siguientes recomendaciones:

Establecer una secuencia temporal de eventos del proyecto: es decir, hacer un resumen cronológico de los antecedentes del proyecto, identificando en cada una de las fechas

relevantes los hitos del caso (comités de compras efectuados, modificaciones, sustituciones de beneficiarios, compras de materiales entre otros que se consideren pertinentes).

Asociar a cada hito identificado su documentación: una vez establecido el punto anterior, el paso a seguir es recopilar cada tipo de documento (Actas de Comités de Compras, Comités de Seguimiento de la Inversión, Actas de Visitas, Informes etc.) y en cada categoría ordenarlos cronológicamente. (esta situación surge porque presuntamente la Vicepresidencia de Integración Productiva no hizo dicha labor al momento de recibir los expedientes).

Diligenciar el FUID de los expedientes: es decir, hacer un índice de todo el expediente, de tal manera que se pueda archivar física y digitalmente, haciendo los cargues del caso a las plataformas del extinto INCODER (IPDR o PDRET según aplique).

Ahora bien, respecto a las gestiones procedimentales, se insta a diseñar listas de chequeo, formatos u otro mecanismo afín que permita hacer el seguimiento del proyecto en cada una de las etapas propuestas en el *Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos Entregados por el INCODER en liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural-ADR*. Vale la pena recordar que, este documento debe cumplirse juntamente con las instrucciones que en ese entonces impartió el INCODER para la implementación y cierre de los proyectos. Se sugiere considerar la posibilidad de realizar confirmaciones con el PAR INCODER o con el Agente Liquidador para establecer el inventario de documentos por cada proyecto, de tal manera que se pueda determinar qué hace falta.

Finalmente, es necesario que la UTT, en conjunto con la Vicepresidencia de Integración Productiva, diseñe un plan operativo de los proyectos INCODER, junto con un cronograma de actividades que incluya visitas al proyecto, acompañamientos, desembolsos restantes, entre otros. Para cumplir con las fechas que se propongan, es menester que se designe una persona en el equipo de la UTT 8 para que efectúe seguimiento y coordinación oportuna de actividades (comisiones de desplazamiento, informes etc.).

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- La centralización de los documentos que existían en las territoriales pudo generar pérdida parcial de los mismos.
- No se han anexado todos los documentos al expediente.
- Inexistencia del predio donde se construirá la planta, por lo que no se ha iniciado la ejecución del proyecto.
- Falta de actualización de las firmas para el manejo de la cuenta del proyecto.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar al área de Gestión Documental el envío de copia del expediente.	1 memorando o correo electrónico de solicitud.	Correctiva	Equipo Humano UTT 8	01-ene-2021	01-abr-2021
Anexar al expediente los actos administrativos y delegaciones para la ejecución de los proyectos INCODER.	Actos Administrativos y delegaciones de los Proyectos INCODER indexados al expediente	Correctiva	Equipo Humano UTT 8	01-ene-2021	01-abr-2021
Brindar el acompañamiento a la organización para la adquisición del predio a donde se construirá la obra.	Reuniones / Llamadas telefónicas necesarias	Correctiva	Equipo Humano UTT 8	01-ene-2021	20-jul-2021
Citar al representante del proyecto para actualizar la información requerida por el banco.	1 oficio de citación	Correctiva	Equipo Humano UTT 8	01-ene-2021	01-abr-2021

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

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

Una vez efectuado el análisis del Plan de Mejoramiento propuesto por la UTT, esta Oficina de Control Interno lo considera razonable; no obstante, recomienda fortalecerlo con acciones que propendan por asegurar la integridad del expediente de todos los proyectos

subrogados por el INCODER, en especial, aquellos que continúan en implementación / ejecución, dado que es factible que el área de Gestión Documental no cuente con la totalidad de la documentación, en cuyo caso, la UTT, en conjunto con la Vicepresidencia de Integración Productiva, deberá clasificar y ordenar el expediente y darle continuidad y trazabilidad en las actuaciones anteriores y posteriores.

Aunque la tercera acción propuesta está dirigida al proyecto objeto de evaluación, es importante que se identifiquen los demás proyectos abiertos que requieran de acciones operativas similares, por lo que deberá extenderse a estos. La última acción requerida debe ir más allá de la citación, es decir, se deberá hacer el seguimiento a la actualización de información para el manejo de los recursos. Se recuerda igualmente plantear acciones para el continuo manejo de los recursos de los proyectos en las cuentas bancarias, asegurando que no estén ociosos. Para el efecto, es menester consultar a la Vicepresidencia de Integración Productiva y a la Dirección Financiera de la ADR para que instruya la gestión más adecuada en las circunstancias.

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

Para verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes, técnicos, ambientales y financieros de los PIDAR que deben ser revisados durante su proceso de estructuración, la Oficina de Control Interno seleccionó el PIDAR 125 (número de iniciativa en aplicativo Banco de Proyectos) cofinanciado mediante Resolución 529 del 12 de julio de 2018 por valor de \$299.302.000 denominado "*Fortalecer la producción ganadera mediante la provisión de insumos agropecuarios para los usuarios de la Asociación de Productores Lácteos y Agropecuarios del Sur del Tolima - APROSURT, ubicados en los municipios de Rioblanco, Chaparral, San Antonio y Roncesvalles.*"

Esta verificación se realizó teniendo en cuenta los requerimientos normativos y procedimentales establecidos en el "Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los Recursos que los Cofinancian" (en adelante, Reglamento PIDAR) adoptado mediante

el Acuerdo 007 de la ADR del 28 de septiembre de 2016 y el procedimiento “Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” - Versión 1 y 2 (en adelante, procedimiento PR-EFP-001), además de la normatividad aplicable en las circunstancias, donde se identificaron las siguientes situaciones:

**a. Requisitos Técnicos.** La actividad 6 del numeral 6 del procedimiento PR-EFP-001, indica: “*Elaboración del Marco Lógico. A partir de la información recopilada (Formatos F-EFP-002, F-EFP-003, FEFP-010, F-EFP-014) y siguiendo la metodología de marco lógico, diligenciar el Formato F-EFP-009*”, y al respecto, en el numeral 2.6 “*Características del Grupo Objetivo*” del formato F-EFP-009 se relaciona en tipo de población: 25 Víctimas y 70 campesinos, indicando que corresponde al 25,2% y 74,8% de la población, respectivamente; no obstante, estos porcentajes están mal calculados, dado que para una población total de 95 beneficiarios, 25 víctimas corresponden al 26,31% y 70 campesinos al 73,68%. Así mismo, el numeral 3.8 “*N° Personas Impactadas*” del formato F-EFP-003 “*Caracterización territorial, del predio, de la organización y del proyecto*” menciona en tipo de población que el 24% han sido víctimas del conflicto y el restante 76% son campesinos, evidenciándose diferencias en la información suministrada. Sumado a esto, dentro del formato F-EFP-008 “*Perfil del proyecto*” (que no contenía fecha de elaboración) se presentó un listado de los beneficiarios en el cual se identificaron 22 víctimas, lo que corresponde al 23,15% del total de la población, lo cual difiere de lo expresado en el Marco Lógico, en donde se indica que son 25 víctimas. Lo mencionado denotaba incoherencias en la información presentada en los formatos establecidos para la estructuración de Proyectos.

Por otra parte, el Marco Lógico del proyecto mencionaba que la Organización APROSURT no contaba con experiencia relacionada en el desarrollo y/o ejecución de proyectos públicos o privados; no obstante, en el numeral 3.9 “*Tiempo de experiencia*” del formato F-EFP-003 se expresó que la Asociación tenía 3 años de experiencia en sistemas productivos, de la cual, no se observó una certificación que acreditara dicha experiencia.

**b. Requisitos Financieros.** El Marco Lógico (F-EFP-009) presentaba los jornales asociados a las actividades de Topizado o descornado, instalación de cerca eléctrica, control de malezas, actividades de control sanitario, ordeño y establecimiento y mantenimiento de forrajes; no obstante, en el documento:

- No se hizo referencia al cálculo y sustento técnico de los jornales necesarios para el proyecto; solo se mencionó el cálculo de los jornales correspondientes a la actividad de ordeño, indicándose *“las labores de ordeño, las cuales se estiman en 1 hora diaria, por lo tanto, los 365 días significan 45 jornales (8 horas por jornal) al año por familia.”*
- No se evidenció los valores correspondientes a la contrapartida.

De igual forma, dentro de la certificación de APROSURT correspondiente a la contrapartida, se totalizaron los jornales sin el debido sustento técnico, lo que contraviene lo estipulado en el ítem 1.3 del numeral 5 del Procedimiento PR-EFP-001 (Versión 1) que indica: ***“Cuando se trate de contrapartida representada en mano de obra, se requiere presentar una certificación de compromiso de aportarla, con el debido sustento técnico, cálculo de jornales y costo de los mismos.”*** (Negrita fuera de texto).

Por otra parte, el Marco Lógico no contenía valores discriminados, tal como están en los formatos F-EFP-010 Modelo Técnico Financiero y F-IMP-003 Plan de Inversión, teniendo en cuenta lo que menciona el Procedimiento PR-EFP-001 (Versión 2) en su numeral 1.3 ***“Requisitos Financieros”*** (...). ***b) Presentar el plan financiero que demuestre la viabilidad del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de acuerdo con el formato definido por la Agencia (Modelo Técnico Financiero - MTF). Este requisito se acredita una vez establecida la coherencia del proyecto, en el F-EFP-009: Marco Lógico y F-EFP-010: Modelo Técnico Financiero.***, al no evidenciar información relacionada en el Marco Lógico, no se puede establecer coherencia con los valores del MTF.



**c. Requisitos Jurídicos y Habilitantes.** En la revisión de la documentación soporte de los requisitos habilitantes de los beneficiarios del Proyecto, cargada en el expediente suministrado por la UTT y en el aplicativo Banco de Proyectos, se evidenció que los números de identificación (cédulas de ciudadanía) de doce (12) personas no eran legibles, por lo que no fue posible determinar que realmente pertenecieran al beneficiario registrado.

Adicional a lo anterior, se observó que la fotocopia de la cédula cargada en el aplicativo Banco de Proyectos de un beneficiario correspondía a la de otro beneficiario.

La situación expuesta, al dar lugar a incertidumbre sobre la identidad de los beneficiarios por falta de legibilidad del documento configura incumplimiento del numeral 1.5 del procedimiento PR-EFP-01 que indica: "*Requisitos habilitantes de los beneficiarios: a) Ser de nacionalidad colombiana y mayor de 16 años. Este requisito se demuestra con la presentación de fotocopia del registro civil de nacimiento, de la tarjeta de identidad, de la contraseña o de la cédula de ciudadanía*", lo cual, se entiende que debe corresponder a documentos idóneos.

De otra parte, se evidenció que del total de trece (13) documentos o formatos generados y relacionados con la estructuración del PIDAR 125, ocho (8) no estaban cargados en el aplicativo Banco de Proyectos, lo que configuró incumplimiento del numeral 5, actividad 13 "*Actualización de Base de Datos Banco de Proyectos*" del procedimiento PR-EFP-001, que indica: "*Con la información del proyecto formulado, se actualizará la información y el estado del mismo, en la base de datos de Banco de Proyectos.*"

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiente revisión de los requerimientos para cada uno de los ámbitos (técnico, jurídico) a abordar, originando errores en el proceso de estructuración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventuales atrasos en la implementación del PIDAR dadas las diferencias en la información registrada en cada uno de los formatos respecto de sus soportes documentales, generando cambio de las condiciones técnicas, financieras y</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificultades en el cargue y verificación de la información en el aplicativo Banco de Proyectos.</li> <li>▪ Inoportunidad en la recopilación y/o análisis de la documentación exigida como parte de los requisitos habilitantes de los beneficiarios.</li> </ul>	<p>ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiencia en la estructuración de proyectos.</li> </ul>	<p>/o jurídicas inicialmente propuestas en la estructuración del PIDAR.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventuales acciones legales o pecuniarias contra la ADR o los beneficiarios del proyecto por incoherencias en la información presentada al momento de estructurar el proyecto y la información de la implementación.</li> <li>▪ Falta de recursos financieros para la ejecución del proyecto debido a las inconsistencias de financiación del proyecto.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Se recomienda realizar la verificación de la documentación aprobada del proyecto, tanto la que queda en el expediente físico, como la información que se carga en el aplicativo Banco de Proyectos, con el fin evitar incoherencias que pueden generar inconsistencias en el proceso de implementación. Dado que actualmente el proceso de estructuración se maneja directamente a través del aplicativo Banco de Proyectos, al momento de presentarse cambios importantes en la estructuración, se debe subsanar la información cargada previamente para evitar la duplicidad y/o diferencia de los datos.

De esta manera, la ADR no sólo podrá cerciorarse de la integridad de los requisitos, sino también de la existencia de la documentación asociada y su almacenamiento en las herramientas de Banco de Proyectos y/o Gestión de Proyectos. Para evitar que se den sobrepasos de la declaración de la información en esta instancia, se recomienda que las listas de chequeo se diseñen con campos que soliciten prerrequisitos (de validación), de tal manera que, no pueda omitirse el detalle de ningún criterio para poder proseguir con la labor.

De otra parte, se recomienda que para cada ámbito evaluado (técnico, ambiental, financiero, jurídico) se consideren preguntas que obliguen a los estructuradores a revisar si la información recopilada está completa y que tenga coherencia con el proyecto, identificando desviaciones con el fin de subsanarlos en su debido momento. Es importante que toda la información de estructuración del proyecto se encuentre cargada en el aplicativo dispuesto por la ADR para tal fin, para lograr evidenciar toda la trazabilidad del proyecto.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- No se verificaron los requisitos habilitantes y el diligenciamiento de los formatos de estructuración del proyecto.
- Los documentos aportados no son legibles.
- No se verifica que los documentos estén cargados en el Banco de Proyectos.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar capacitación para Los funcionarios y contratistas encargados de la estructuración de proyectos.	1 memorando a la VIP	Preventiva	Equipo Humano UTT 8	01-ene-2021	01-abr-2021
Se solicitarán al representante del proyecto el aporte de los 12 documentos mencionados los cuales deben ser legibles y se cargarán en el Banco de Proyectos.	1 oficio con solicitud de los documentos	Correctiva	Equipo Humano UTT 8	01-ene-2021	01-abr-2021
Cargar los documentos faltantes en el Banco de Proyecto.	Carga de los documentos pendientes	Correctiva	Equipo Humano UTT 8	01-ene-2021	01-abr-2021

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

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

Una vez analizados los planes de mejoramiento de la UTT 8, esta Oficina de Control Interno conceptúa que:

- La primera acción requerida, si bien ayuda a conocer los pormenores de un procedimiento, no es suficiente para garantizar que las situaciones materializadas no se vuelvan a presentar. Así las cosas, se insta a formular actividades que ataquen de manera contundente las causas raíz de los eventos. Ahora bien, la gestión no puede quedarse solamente en solicitar el espacio de capacitación, sino en tomarlo efectivamente y verificar que el conocimiento obtenido será puesto en práctica dentro

de la misionalidad de la ADR, por tanto, es recomendable incluir los listados de asistencia, el material de capacitación y las eventuales evaluaciones de conocimientos a que haya lugar.

- Las otras dos acciones propuestas son correctivas y válidas. Para la relacionada con el oficio al representante del Proyecto, se insta a efectuar el seguimiento a la respuesta y, atendiendo a los términos de ésta, desplegar nuevas acciones de recopilación de los documentos, si a ellas hay lugar, por ejemplo, indagando con la sociedad a cargo del PAR INCODER, o con Gestión Documental en sede central. Para la acción relacionada con el cargue de la información faltante, aunque también corrige la deficiencia advertida en este hallazgo, debe implementarse un control análogo para PIDAR ejecutados por la ADR y cuyo cargue se efectúa en la herramienta Banco de Proyectos. De esta manera, se garantizará que toda la información es íntegra en dicha fuente.

#### **HALLAZGO N° 10. Iniciativas de PIDAR radicadas en la Unidad Técnica Territorial sin inscripción en el aplicativo Banco de Proyectos**

Dentro del marco de actividades que se deben ejecutar como parte del proceso de Estructuración de los PIDAR, figura la de la inscripción de iniciativas radicadas en las UTT en la herramienta Banco de Proyectos. Para el efecto, el procedimiento correspondiente (PR-EFP-001) versiones 4 y 5, en su numeral 6, expresan: *“Registrar la iniciativa de proyecto: Se llevará a cabo el registro de la iniciativa en el sistema Banco de Proyectos. El sistema asignará la numeración de forma automática a la iniciativa el cual servirá para la identificación respectiva del mismo. Con el fin de tener el Banco de Proyectos actualizado, **las iniciativas recibidas por las Unidades Técnicas Territoriales deberán ser registradas** en el Banco de Proyectos de igual forma. Nota. De no ser registrada la iniciativa o el proyecto en el Banco de Proyectos, este no se considerará dentro del flujo respectivo para su evaluación y calificación”.* (negrita fuera de texto).

De otra parte, la Circular 110 del 6 de Julio del 2018 menciona: *“1. Es necesario llevar el control de **la totalidad** de las solicitudes recibidas en la Agencia en el Banco de Proyectos, por parte de cualquier postulante (forma organizativa, asociación, comité, fundación,*

etcétera); 2. En tal sentido, se deben **registrar el 100% las iniciativas** en el módulo de proyectos en inscripción de iniciativas". (negrita fuera de texto)

Considerando lo anterior, se indagó con la UTT sobre la existencia de una base de datos de registro o radicación de iniciativas de PIDAR para Estructuración en la UTT, de la vigencia 2019 y hasta octubre de 2020, o controles alternativos para garantizar que todas las iniciativas recibidas en la UTT fueron registradas en el aplicativo Banco de Proyectos, a lo que fue allegada el 4 de noviembre de 2020 una base de datos de los proyectos de dichos periodos. Al revisar el archivo, no se logró determinar un identificador (ID) o dato relacionado para poderlo contrastar con la información del Banco de Proyectos, por lo que, se realizó una búsqueda por medio de palabras claves en una base de datos descargada del Banco de Proyectos, donde se logró identificar el ID de algunas de las iniciativas; sin embargo, no fue posible encontrar otras, por tal razón, se solicitó a la UTT 8 indicar si aquellas iniciativas se encontraban inscritas en el aplicativo y que indicaran el ID correspondiente, a lo que contestaron: *"Teniendo en cuenta que la información solicitada por la Auditoría de Control Interno corresponde a iniciativas que no están registradas en ORFEO y como quiera que el acceso a la información de registro de proyectos no la tenemos en la UTT, respetuosamente solicito el apoyo para dar respuesta a la información solicitada"*, también en correo electrónico del 26 de noviembre de 2020, la UTT 8 respondió: *"Adjunto envío las iniciativas de los proyectos, los proyectos correspondientes al año 2020 no se encontró el ID."*

Por lo anterior, no se pudo evidenciar que se haya realizado la inscripción de 18 de las 31 (58%) iniciativas radicadas en la UTT 8, contraviniendo lo establecido en el procedimiento Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PR-EFP-001), y lo mencionado en la Circular 110 de 6 de julio de 2018.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posible falta de un encargado en la UTT para llevar el registro y actualización de la base de datos de inscripción de iniciativas en el Banco de proyectos.</li> <li>▪ Presunción de que todas Iniciativas registradas en el aplicativo Banco de Proyectos son la totalidad de las solicitudes recibidas en la UTT 8.</li> <li>▪ Dificultad en la identificación, clasificación y registro en el aplicativo ORFEO de solicitudes para inscripción de iniciativas.</li> </ul>	<p>Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Restricciones a los proponentes para acceder a los servicios de cofinanciación de los Proyectos por Parte de la Agencia de Desarrollo Rural.</li> <li>▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte de los proponentes de Iniciativas de Proyectos por falta de trámite de los mismos o errores en dicha diligencia.</li> <li>▪ Posibilidad que las Iniciativas de Proyectos no sean tenidas en cuenta para la respectiva Evaluación y Calificación.</li> <li>▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR.</li> </ul>

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

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

Al mismo tiempo, se recomienda complementar la bitácora de radicación Excel con los números de registro de la iniciativa en el Banco de Proyectos (consecutivo), con lo cual, se garantiza que se efectuó la creación correspondiente en la herramienta. Así las cosas,

el control se ejecutará con doble propósito para permitir controlar la integridad y existencia de las iniciativas.

Finalmente, dada la respuesta de la UTT 8 donde manifiesta no tener acceso a la información de registro de Proyectos, se insta a que se eleven las consultas pertinentes con la Vicepresidencia de Integración Productiva para que se habiliten los accesos y registros del caso, para que la UTT pueda dar cumplimiento a la Circular 110 de 2018. No obstante, también debe tenerse en cuenta que el cambio del esquema de registro de iniciativas a través del nuevo aplicativo de la ADR, si bien controlará los registros de los PIDAR de la UTT, debe permitirle a esta extractar bases de datos que le permitan corroborar los perfiles recibidos y su sincronización con el Banco de Proyectos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- Falta de registro de las iniciativas correspondientes al departamento del Tolima.
- Inadecuada articulación entre nivel central y la UTT que no permite conocer el estado actual y cantidad de iniciativas recibidas.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a la oficina central un registro total de iniciativas presentadas y cargadas al aplicativo Banco de Proyectos, aclarando el estado actual de las mismas.	1 archivo de registro total de iniciativas con su estado	Preventiva	Equipo Humano UTT 8	04-ene-2021	30-dic-2021
Solicitar espacio con la VIP, para socializar el consolidado de las iniciativas recibidas y/o radicadas mediante la plataforma establecida o de manera física, determinando mecanismos que permitan contar con esta información en tiempo real.	1 espacio de socialización del consolidado de iniciativas	Preventiva	Equipo Humano UTT 8	04-ene-2021	30-dic-2021

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

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

Una vez analizados los Planes de Mejoramiento propuestos por la UTT 8, esta Oficina de Control Interno conceptúa que es necesario analizar la pertinencia de una acción que garantice que todas las iniciativas que lleguen a la UTT sean inscritas en el Banco de Proyectos, dado que, con la obtención del registro actual de iniciativas y con la socialización con la Vicepresidencia de Integración Productiva, sólo se puede establecer un punto de partida para depurar, más se requiere un mecanismo que permita recurrentemente corroborar el cumplimiento de lo establecido en los procedimientos de estructuración de PIDAR y en la Circular 110 de 2018, relacionado con inscripción de iniciativas.

### **HALLAZGO N° 11. Deficiencias en soportes, niveles de avance y en planteamiento de indicadores del Plan Operativo de la UTT (vigencia 2020).**

La actividad 11 *"Reportar el avance en la gestión de actividades programadas"* del numeral 6 del procedimiento *"Formulación, Seguimiento y Ajustes a Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional"* (PR-DER-008) establece que: *"Mensualmente los responsables en cada dependencia deben reportar los avances y cargar las evidencias que correspondan en la herramienta dispuesta para tal fin. Este reporte se debe realizar dentro de los 8 primeros días hábiles de cada mes. Los avances de las UTT serán consolidados desde la Vicepresidencia de Integración Productiva quien reportará el avance consolidado"*

Así las cosas, esta Oficina de Control Interno solicitó a la UTT el Plan Operativo de la vigencia 2020 junto con los correspondientes soportes de ejecución de las subactividades allí incluidas, en aras de verificar las gestiones en los componentes de Activos Productivos, Comercialización, Adecuación de Tierras y Asistencia Técnica, identificando las siguientes situaciones:

- a. Incongruencia entre las subactividades, la formulación de los indicadores y las metas propuestas.** La Oficina de Control Interno encontró que las métricas definidas para veintinueve (29) subactividades del Plan Operativo no pudieron ser cuantificadas, pues, a pesar de que se establecieron en términos porcentuales, no se indicó el algoritmo para su cómputo o, en otros casos, se establecieron de forma subjetiva,



dificultando la manera en la que puede comprobarse. Así mismo, respecto a la meta, se propone en algunos casos un límite de 100%; no obstante, al no conocerse la base a obtener en términos numéricos, no puede determinarse cómo se cumple la meta. También pudo establecerse que algunas subactividades, en su diseño (descripción) no son medidas adecuadamente a través del indicador establecido.

**Nota:** En el reporte de hallazgo suministrado a la UTT, la Oficina de Control Interno detalló las observaciones identificadas en un cuadro, asociándolas a cada subactividad, indicador y meta definida en el Plan Operativo de la UTT (vigencia 2020).

**b. Falta de avance y/o atrasos en la ejecución de indicadores del Plan Operativo.** En la verificación del cumplimiento de treinta y cuatro (34) indicadores del Plan Operativo con corte a 31 de octubre de 2020, se observó:

- Veintitrés (23) indicadores que no se habían efectuado, y, aunque todavía no se cumplía el periodo propuesto de ejecución total (entre noviembre y diciembre), denotaba que la UTT podría presentar dificultades para su cumplimiento, considerando los tiempos que restan de la vigencia 2020.
- Once (11) indicadores vencidos, es decir, no se ejecutaron durante el periodo de tiempo propuesto por la UTT (febrero y octubre), lo que denota inadecuado diseño y/o planeación de los tiempos de cumplimiento de dichos indicadores.

**Nota:** En el reporte de hallazgo suministrado a la UTT, la Oficina de Control Interno detalló en un cuadro cada indicador con su fecha de inicio y finalización planeada, el porcentaje de avance al 31 de octubre de 2020 y las observaciones correspondientes, de acuerdo con el nivel de avance evidenciado.

**c. Evidencia faltante e/o inconsistente con las subactividades e indicadores que soportan.** En el análisis del Plan Operativo, esta Oficina de Control Interno analizó y contrastó los registros de éste frente a los soportes y demás evidencia aportada por la UTT, observando inconsistencias en los niveles de avance reportados y evidencia incompleta, cuyo detalle fue suministrado a la UTT en el reporte de hallazgo.

Con base al análisis efectuado, esta Oficina de Control Interno concluye que la UTT debe fortalecer su esquema de soporte documental de las métricas definidas en su Plan Operativo, realizando una adecuada asociación con cada subactividad e indicador y observando las directrices del campo de "Registros".

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiencias en el diseño, planeación y/o establecimiento de indicadores y su correlación con subactividades, metas y evidencias, así como roles de la UTT.</li> <li>▪ Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información recopilada para soportar la ejecución de los indicadores.</li> <li>▪ Falta de monitoreo periódico al estado del Plan Operativo y sus indicadores.</li> </ul>	<p>Inobservancia del Plan de Acción Institucional (Plan Operativo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incumplimiento de las subactividades, metas, e indicadores establecidos en el Plan Operativo de la UTT.</li> <li>▪ Reportes de información o rendiciones de cuentas sobre gestiones de la UTT con posibles errores, omisiones o inexactitudes.</li> <li>▪ Sobre o subestimación del estado real de los indicadores.</li> <li>▪ Eventuales procesos disciplinarios contra los servidores encargados de reportar, actualizar o cargar los soportes de los indicadores contenidos en el Plan Operativo por posible ejercicio negligente de sus funciones.</li> </ul>

**Recomendación(es):** La UTT 8 debe analizar la posibilidad de adoptar los siguientes cursos de acción para asegurar el cumplimiento del Plan Operativo asignado:

- Asignar servidores públicos específicos para listar las evidencias y realizar los reportes correspondientes, evitando variar o rotar a los encargados, y así conservar la uniformidad en la presentación de la información.
- Fortalecer las capacidades de los servidores públicos de la UTT sobre cómo deben construirse los indicadores, metas y resultados en el Plan Operativo. En este punto, es importante que se aborden temas como: validez, suficiencia y competencia de la evidencia a suministrar, fuentes de origen de los datos utilizados para el cálculo de los indicadores, frecuencia de reporte y señales de alerta frente a posibles rezagos para cumplir las metas, entre otros que se consideren relevantes.
- Establecer esquemas de monitoreo supeditados a la frecuencia de cumplimiento de los indicadores, es decir, conforme a un cronograma previamente establecido. Para el

efecto, se pueden parametrizar alertas de Outlook, o diseñar un tablero de control que se pueda actualizar con base al resultado de reuniones semanales (o con la periodicidad que se determine al interior de la UTT), que permitan corroborar los avances y acciones pendientes, con el fin de tomar los correctivos del caso que permitan ajustar o solicitar una oportuna modificación de los términos de cálculo de los indicadores.

- Desde la Dirección de la UTT se insta a participar en reuniones con la Vicepresidencia de Integración Productiva para establecer consensuadamente los objetivos que se proponen cubrir durante la vigencia, analizando y documentando su congruencia para aprobación final. Sin este escenario, no deberían elevarse para autorización los planes operativos propuestos, pues ello evitaría incurrir en imprecisiones o discrepancia de criterios o expectativas. Se exhorta a incluir en el racional de cada indicador la evidencia que respaldará los avances, de tal manera que exista uniformidad de criterios y se garantice el cargue asociado y pertinente en las circunstancias. Adicionalmente, se recomienda cuando menos realizar las siguientes validaciones de registro y control:
  - Que al corte de cada período sea entregada exactamente la cantidad de evidencia propuesta y en los términos estipulados, evitando interpretaciones subjetivas del indicador, de allí la importancia en su diseño.
  - Que la evidencia corresponda al indicador y/o meta reportada y al período objeto de reporte.
  - Asignar una lista de chequeo por indicador y referenciarla para asociarla a la medición correspondiente.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- Deficiencias en el diseño, planeación y/o establecimiento de indicadores y su correlación con subactividades, metas y evidencias, así como roles de la UTT.

- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información recopilada para soportar la ejecución de los indicadores.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Ajustar el diseño de planeación y/o establecimiento, de indicadores y sus correlación con subactividades, metas y evidencias establecidas en el Plan Operativo de la UTT para el 2021, acorde con el Plan Operativo establecido a nivel nacional.	1	Correctiva	Equipo Humano UTT 8	4-ene-2021	31-dic-2021
Implementar una herramienta (SharePoint) que permita a todos los funcionarios y contratistas de la UTT, cargar en tiempo real los soportes y avances de las actividades realizadas en cumplimiento del plan operativo.	1	Correctiva	Equipo Humano UTT 8	4-ene-2021	31-dic-2021

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

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

Una vez analizado el Plan de Mejoramiento propuesto por la UTT, esta Oficina de Control Interno conceptúa que:

- La primera acción propuesta corresponde a un ejercicio anual recurrente que se hace en simultáneo con el nivel central y con cobertura nacional, por lo que, no se identifica qué labor o actividad se implementará para asegurar que los nuevos indicadores, metas, subactividades o registros guarden congruencia entre sí (por ejemplo, revisiones, autorizaciones, conceptos de instancias superiores, etc.). Así las cosas, se insta a la UTT a indicar qué mecanismo se adoptará para el efecto. Ahora bien, aunque concluirá próximamente el ejercicio de la vigencia 2020, es necesario que la UTT despliegue un plan que ordene y clasifique las evidencias actuales con los requerimientos del Plan Operativo en curso, e indique y recalculé si las mediciones presentes son adecuadas en las circunstancias. En este sentido, también se recomienda indicar el lapso de tiempo para aplicar esta subsanación, en caso que la UTT la encuentre procedente, y con la anuencia del nivel central.

- Respecto a la segunda acción propuesta, esta Oficina de Control Interno resalta que actualmente la ADR cuenta con un repositorio de información (SharePoint), por lo que, no se está introduciendo ninguna novedad para atacar el riesgo de falta de cargue de evidencias e información de los indicadores del Plan Operativo. En consecuencia, las acciones deberían dirigirse a implementar controles que permitan asociar a cada métrica su evidencia, estableciéndola de manera uniforme con el resto de UTT y disponiendo la manera como deberá almacenarse en el espacio dispuesto para el efecto. Debe evitarse interpretar el tipo de evidencia, sino indicar cuál es la que procede y cómo deberá emplearse. Así las cosas, es recomendable diseñar un índice y verificar que éste se encuentre completo frente a las evidencias.
- Dado lo anterior, esta Oficina de Control Interno identifica que la columna de "Meta(s)" contiene unas cifras de las cuáles no se identifica a qué hacen referencia, con el fin de constatar el cumplimiento de las acciones requeridas, por lo que, es necesario definir el mecanismo de medición.

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

Esta Oficina de Control Interno documentó mediante pruebas de recorrido el diseño e implementación de los controles que la UTT 8 debe considerar en los diferentes frentes de trabajo misionales, atendiendo a los procedimientos adoptados a través del Sistema Integrado de Gestión - SIG (Aplicativo ISOLUCION) y las matrices diseñadas para el efecto. Como producto de esta labor, se identificaron doce (12) controles asociados a los procesos misionales de Estructuración y Formulación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, Implementación de Proyectos Integrales, Ejecución de Proyectos Productivos subrogados por el INCODER a la ADR, Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras y desarrollo del Plan Operativo de la UTT 8, que presentaron deficiencias en estos componentes (diseño e implementación).

**Nota:** En el reporte de hallazgo suministrado a la UTT, la Oficina de Control Interno detalló en un cuadro cada control por proceso misional, acompañado de la justificación de la UTT y del racional del caso por parte del equipo auditor, descrito como “Comentario OCI”.

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

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No se realiza seguimiento a los riesgos y los controles mitigantes contenidos en las matrices de riesgo-control por parte de la UTT.</li> <li>▪ Falta de involucramiento y comunicación del nivel central con la UTT para orientar la ejecución de los controles y tareas procedimentales en los frentes de trabajo.</li> <li>▪ Inadecuada interpretación de las responsabilidades de la UTT en la gestión de los riesgos de los procesos de la ADR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiente e/o inadecuada estructuración de los Planes (no contemplan objetivos, enfoque metodológico, requerimientos del proceso de planeación y alcances).</li> <li>▪ Proposición de PIDAR a desarrollar, desalineados con el Plan Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural o que no hayan sido producto de priorización participativa.</li> <li>▪ Incumplimiento o falta de monitoreo / seguimiento de las metas de corto plazo (primeros cinco años) estipuladas en el PIDARET definitivo del Departamento.</li> <li>▪ Imprecisiones en la información obtenida para la elaboración de los Planes.</li> <li>▪ Incumplimiento de las metas establecidas para la formulación de los PIDARET a nivel nacional.</li> <li>▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> <li>▪ Posibilidad de utilizar los espacios participativos para favorecer intereses económicos y políticos de un grupo específico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posible materialización de los riesgos que los controles pretenden mitigar.</li> <li>▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR.</li> <li>▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte de los proponentes de Iniciativas de Proyectos por falta de trámite en la implementación de estos.</li> <li>▪ Posible pérdida o uso inadecuado de los recursos destinados a la cofinanciación de proyectos en el marco de ejecución de Convenios de Cooperación.</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello.</li> <li>▪ Selección de proveedores no idóneos, para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR.</li> <li>▪ Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR.</li> <li>▪ Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria.</li> <li>▪ Otorgar continuidad de habilitación a EPSEAS que no cumplan con los requerimientos internos y de ley.</li> <li>▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR.</li> <li>▪ Inobservancia del Plan de Acción Institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Afectaciones en las labores agropecuarias de los productores por falta de información sobre distritos de Adecuación de Tierras.</li> <li>▪ Incumplimiento de los objetivos misionales de la ADR a través de las responsabilidades asignadas a las UTT a través de los Planes Operativos.</li> </ul>

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

- Identificar y monitorear los riesgos y controles de las matrices basados en las responsabilidades a su cargo (UTT), definiendo una periodicidad mínima durante el año, y llevando un registro de eventos de riesgo con sus acciones mitigantes, escalando al nivel central aquellos que no estén cubiertas, para que se proceda a la actualización de tales matrices y al diseño e implementación de los controles correspondientes.
- Efectuar análisis de brechas, de tal manera que se pueda determinar el diseño del control y sus diferencias frente a la manera como se implementa y/u opera, para poder proponer eventuales ajustes a los procedimientos, acordes con las actividades del día a día. Este análisis deberá dejarse documentado.

- Realizando grupos primarios o reuniones internas en la UTT, cuyo propósito sea establecer el resultado del monitoreo de los riesgos.

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

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** “1. La UTT 8 recibió 65 proyectos del INCODER (hoy liquidado), de los cuales, 60 se encuentran con cierres administrativos y financieros, 2 para ejecución y 3 en trámite para la recuperación de recursos debitados por el Banco Agrario.

2. La UTT 8 está realizando visitas de seguimiento después de realizadas las entregas y previo al cierre financiero para verificar el cumplimiento por parte de los beneficiarios en la ejecución del proyecto y de la contrapartida, buen uso de equipos y elementos entregados para el cumplimiento de los objetivos del proyecto, teniendo en cuenta el personal con el que cuenta la UTT y austeridad del gasto.

3. Con base a lo anterior, se tiene que de los 65 proyectos recibidos del INCODER (hoy extinto), 2 requieren de visitas de seguimiento, debido a que 60 ya cuentan con cierre administrativo y financiero y 3 no se han podido ejecutar por débitos automáticos del Banco Agrario.

4. Los temas indicados en este hallazgo están relacionados con los hallazgos anteriores. (PIDAR, Plan Operativo, Banco de Proyectos, Proyectos INCODER, Extensión Agropecuaria)”

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

Una vez analizados los argumentos de la UTT, esta Oficina de Control Interno no los acepta, por los siguientes motivos:



- Este hallazgo está considerando las respuestas que entregó la UTT a la matriz de controles que se entregó al inicio de la auditoría, y que contiene las desviaciones por ella declaradas, por lo que, no necesariamente se refiere a los temas abordados en este informe en los demás hallazgos.
- De otra parte, esta Oficina de Control Interno identifica que la UTT se está refiriendo únicamente al tema de INCODER, más el cuadro detallado que se entregó en el hallazgo da cuenta de los otros procesos misionales indicados al principio.
- En todo caso, el control asociado a proyectos productivos entregados por el extinto INCODER a la ADR a que se hizo referencia no corresponde a las visitas a los mismos, sino al inventario de contratos derivados de ellos.

En virtud de lo expuesto, este hallazgo continuará abierto y la Oficina de Control Interno analizará su posible cierre cuando la UTT establezca acciones de mejoramiento para subsanar las situaciones descritas en este hallazgo y que no fueron aceptadas, estableciendo las causas que lo generaron, y los responsables formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes, para que los riesgos identificados y asociados sean gestionados para evitar su materialización.

### RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Falta de seguimiento e incumplimiento de gestiones ambientales del Proyecto de Adecuación de Tierras Triángulo del Tolima	No	Abierto
2	Obras de mantenimiento y conexiones ilegales en Distrito de Adecuación de Tierras sin seguimiento.	No	Abierto
3	Insuficiente asesoría y acompañamiento a la Asociación de usuarios, Registro General de Usuarios (RGU) y Plan Agropecuario desactualizado y Derechos de Petición sin resolver	No	Abierto
4	Incumplimiento obligaciones derivadas del Contrato de Interventoría N° 444 de 2019 con Consorcio INTERTRIÁNGULO	No	Abierto

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
5	Incumplimiento procedimental en la socialización de los PIDAR y deficiencias en sesiones de los Comités Técnicos de Gestión	No	Abierto
6	Deficiencias en la entrega de bienes, insumos y/o servicios de los PIDAR.	No	Abierto
7	Incumplimiento en elaboración y presentación de informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido.	No	Abierto
8	Inobservancia de lineamientos para implementación y cierre de Proyecto productivo del INCODER y falta de integridad del expediente documental	No	Abierto
9	Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, financieros, y/o habilitantes de los PIDAR.	No	Abierto
10	Iniciativas de PIDAR radicadas en la Unidad Técnica Territorial sin inscripción en el aplicativo Banco de Proyectos	No	Abierto
11	Deficiencias en soportes, niveles de avance y en planteamiento de indicadores del Plan Operativo de la UTT (vigencia 2020).	No	Abierto
12	Controles con resultados de diseño e implementación deficientes en los procesos desarrollados por la UTT	No	Abierto

### Notas:

- La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.
- La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por los servidores públicos de la Unidad Técnica Territorial N° 8, así como por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la que hace parte, y demás áreas pertinentes (Dirección de Adecuación de Tierras), a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.

- Es necesario precisar que las “Recomendaciones” propuestas en ningún caso son de obligatoria ejecución por parte de la Entidad, más se incentiva su consideración para los planes de mejoramiento a que haya lugar.
- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2020.



**ANA MARLENNE HUERTAS LÓPEZ**

Jefe Oficina de Control Interno (e)

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

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