

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR
Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2018-028

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna – Proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”

DESTINATARIOS:¹

- Juan Pablo Díaz Granados Pinedo, Presidente.
- Fidel Antonio Torres Moya, Jefe Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado del Presidente – Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno).
- Dionisia del Carmen Yusti Rivas, Vicepresidente de Proyectos.
- Juan Manuel Londoño Jaramillo, Vicepresidente de Integración Productiva, encargado de las funciones del Jefe de la Oficina de Planeación.
- Gustavo Mauricio Martínez Perdomo, Vicepresidente de Gestión Contractual, encargado de las funciones de la Secretaría General.

EMITIDO POR: Héctor Fabio Rodríguez Devia, Jefe Oficina de Control Interno.

AUDITOR (ES): Ariana Isabel Gómez Orozco, Gestor.

Aiddy Johana Goyeneche Mogollón, Técnico Asistencial.

Yury Liney Molina Zea, Contratista.

Maicol Stiven Zipamocha Murcia, Contratista.

¹ En virtud de lo establecido en el Decreto 1083 de 2015 Artículo 2.2.21.4.7, Parágrafo 1° (adicionado por el Artículo 16 del Decreto 648 de 2017) *“Los informes de auditoría, seguimientos y evaluaciones [emitidos por la Oficina de Control Interno] tendrán como destinatario principal al representante legal de la Entidad y al Comité de Coordinación de Control Interno (...)”*

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 del proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”.

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

- Identificación y priorización de la intervención para la adecuación de tierras.
- Identificación, reconocimiento, análisis y elaboración del informe técnico del proyecto.
- Estudios de prefactibilidad (para confirmar la viabilidad o inconveniencia del proyecto cuando sea necesario).
- Estudios de factibilidad (definición de la conveniencia o inconveniencia técnica, económica, social y ambiental del proyecto).
- Solicitud y documentos para el trámite ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) del reconocimiento e inscripción de las asociaciones de usuarios de los distritos de adecuación de tierras.
- Diseños detallados (última etapa de pre inversión para proyecto de mediana o gran escala).
- Revisión de los estudios y diseños del proyecto presentados a la Agencia.
- Estudios y diseños para la rehabilitación, complementación, ampliación y modernización de distritos
- Gestión predial, ambiental y arqueológica (si aplica), y suscripción de actas de compromiso.

- Ejecución de las obras, adquisición e instalación de los equipos necesarios, en las modalidades de construcción de proyectos nuevos o rehabilitación, ampliación, complementación o modernización de distritos existentes.
- Acciones para mejorar la productividad agropecuaria en los distritos de adecuación de tierras.
- Administración, operación, conservación, asesoría y acompañamiento a los distritos de riego de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), para prestar el servicio público de adecuación de tierras.
- Supervisión y control técnico.
- Evaluación de los resultados obtenidos frente a los indicadores establecidos.
- Análisis de las debilidades del proceso y elaboración del plan de mejoramiento.
- Sistema de Administración del Riesgo Corporativo (en lo relacionado con el proceso auditado).
- Planeación Estratégica Institucional (Plan de Acción, etc.)

Período Auditado: Agosto de 2017 a Julio de 2018.

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, debieran ser revelados.

DECLARACIÓN: Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de diferentes muestras aleatorias seleccionadas por los auditores a cargo de la realización del trabajo. Una consecuencia de esto es la presencia del riesgo de muestreo, es decir, el riesgo de que la conclusión basada en la muestra analizada no coincida con la conclusión a que se hubiera 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	Decreto 1071 de 2015
Decreto 2364 de 2015	Resolución 983 de 2017 (ADR)
Resolución 049 de 2016 (ADR)	Resolución 018 de 2018 (ADR)
Manual de Contratación y Supervisión (ADR)	Plan de Acción Institucional (Vigencia 2018)

- Manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA (Actualización 2015).
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad (*Caracterización, Procedimientos, Manuales, Mapa de Riesgos, Política de Administración del Riesgo, etc.*).
- Demás normatividad aplicable.

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

1. Inobservancia de los lineamientos establecidos para la facturación y recaudo de tarifas del servicio público de adecuación de tierras, en el Distrito Montería - Mocarí.
2. Inconsistencias en la facturación y cobro de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en el Distrito Alto Chicamocha y Firavitoba, entregado en Administración.
3. Inadecuada supervisión y control del contrato de administración del Distrito Alto Chicamocha y Firavitoba, en los aspectos administrativos, financieros, ambientales y jurídicos.
4. Inobservancia del manual de requisitos y labores para la administración, operación y conservación del Distrito Montería - Mocarí, en relación con obligaciones incluidas

en los contratos celebrados para la administración, operación y conservación del distrito.

5. Incumplimiento de los lineamientos procedimentales en las actividades de Administración, Operación y Conservación (AOC) del Distrito Montería - Mocarí, relacionados con la ausencia de soportes documentales, ausencia de un programa anual de conservación y mejoramiento, ausencia de hojas de vida de los equipos y y ejercicio de labores sin el uso de Elementos de Protección Personal (EPP).
6. Inobservancia de los lineamientos procedimentales establecidos para los trámites de personería jurídica y certificados de existencia y representación legal realizados con las asociaciones de usuarios.
7. Inconsistencias en los reportes de avance de ejecución del Plan de Acción Institucional 2018 debido al registro de valores en el aplicativo ISOLUCIÓN sin relación con la fórmula de medición del indicador, reportes de avance sin evidencias, diferencias entre la información registrada en el aplicativo ISOLUCIÓN y la registrada en la matriz “Plan de Acción ADR 2018” e incumplimiento de plazos establecidos.
8. Incumplimiento de los términos legales establecidos para la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias - PQRSD relacionadas con solicitudes de información respecto a la prestación del servicio público de Adecuación de Tierras.
9. Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo de la Entidad con respecto a la valoración del riesgo residual, causas no administradas, acciones para abordar riesgos sin plan de acción o mejoramiento, incumplimiento de las fechas de ejecución de las acciones para abordar los riesgos, falta de documentación soporte de los avances reportados e inexistencia de un plan de contingencia para un riesgo valorado en nivel residual “Extremo”.

RIESGOS CUBIERTOS:

Identificados en el Mapa de Riesgos del Proceso:

DESCRIPCIÓN DE LOS RIESGOS	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
RIESGOS DE GESTIÓN	
Incumplimiento en la construcción de los proyectos de adecuación de tierras	Si
Baja cobertura del servicio	Si
Baja recuperación de cartera	Si
Información desactualizada de los distritos y proyectos de adecuación de tierras	SI
Asociaciones de adecuación de tierras que no cumplen con su objeto y funciones, de acuerdo a la ley	SI
RIESGOS DE CORRUPCIÓN	
Priorización de proyectos de adecuación de tierras por intereses particulares	Si
Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico	Si

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN DE LOS RIESGOS	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación de los distritos de adecuación de tierras	Si
Falta de cumplimiento de los requisitos en la conformación, legalización y certificación de las asociaciones de usuarios	Si
Deficiencia en la prestación del servicio por asignación insuficiente de recursos o falencias en la recopilación y procesamiento de información	Si

DESCRIPCIÓN DE LOS RIESGOS	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Insatisfacción de los usuarios por inadecuada planeación y/o prestación del servicio	Si
Interrupción en la prestación del servicio por inconvenientes en la operación y/o funcionamiento de los sistemas de riego y drenaje	Si
Incumplimiento de términos legales para atender las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias o Denuncias - PQRSD	Si
Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	Si
Inobservancia del Plan de Acción Institucional	Si

FORTALEZAS: El proceso *“Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”* se encuentra catalogado como un proceso misional de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), aprobado el 16 de agosto de 2017 en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad con el objetivo de:

“Ejecutar la política de adecuación de tierras a nivel nacional, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de aumentar la sostenibilidad agropecuaria que apoye el desarrollo rural del territorio.”

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

- a) La Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) ha venido implementando mecanismos de consecución, captura, procesamiento y generación de datos, a través de las siguientes herramientas:
 - **Plan de trabajo para diagnósticos de distritos de adecuación de tierras de pequeña escala.** Se estructuró y adelantó un plan de trabajo para realizar el

diagnóstico integral de los 65 distritos de pequeña escala de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Durante el período comprendido entre diciembre de 2017 y julio de 2018 se han realizado treinta (30) diagnósticos que permitirán la generación de la información necesaria para priorizar las próximas inversiones de la Entidad en aquellos distritos con concepto técnico favorable para su intervención.

- **ArcGIS** (<https://arcg.is/049Cre>). Herramienta tecnológica de referencia en los Sistema de Información Geográfica – SIG (GIS por sus siglas en inglés), mediante la cual la Entidad realizó la georeferenciación² de:
 - El área de influencia y ubicación geográfica de las trece (13) Unidades Técnicas Territoriales (UTT), junto con los datos de contacto.
 - Tres (3) proyectos integrales estratégicos en construcción (Ranchería, Tesalia – Paicol y Triángulo del Tolima)
 - Ochenta (80) distritos de adecuación de tierras de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR): Quince (15) de mediana y gran escala y sesenta y cinco (65) de pequeña escala.
 - Proyectos de inversión de obras, tanto de la vigencia 2017 como de la vigencia 2018.
 - Nuevos distritos de adecuación de tierras sobre los cuales la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) adelanta estudios y diseños para su construcción, a partir del acompañamiento y supervisión técnica integral que realiza.

Las actividades de georeferenciación de los distritos y proyectos de inversión incluyen la descripción del departamento y municipio de influencia, servicio

² La georeferenciación es un proceso de localización geográfica, dentro de un sistema de coordenadas. En términos más sencillos es ubicar una dirección dentro de un mapa digital, asociando al punto la coordenada y algunos datos sociodemográficos como el estrato, el barrio, la localidad, entre otros.

prestado, áreas y número de usuarios beneficiados, uso del distrito (actividades agropecuarias), entidad que administra el distrito e información de los contratos y/o procesos de intervención realizados a cada distrito (construcción o rehabilitación).

- **Centro de información Rural de Colombia – CENTIR** (<http://www.centir.adr.gov.co/>). Plataforma tecnológica de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en la que se registra información de los distritos de adecuación de tierras por departamento, asociaciones adscritas a dichos distritos, áreas y usuarios beneficiados, inversiones realizadas y contratos asociados, entre otros.

- b) Mediante Resolución N° 617 del 2 de agosto de 2018 se adoptó el “*Reglamento Interno de Recaudo de Cartera (...)*”, con el cual se implementaron “*mecanismos de cobro persuasivo*” que no habían sido incluidos en el reglamento anterior.

Adicionalmente, con la Resolución N° 618 del 2 de agosto de 2018 se creó el “*Grupo de Cartera (...), para el Manejo de las Carteras por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Transferencia de Distritos y Recuperación de la Inversión*”. Este grupo fue vinculado funcionalmente a la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva, al cual se le asignó dentro de sus funciones, la de: “*Realizar registro, seguimiento y control permanente de los movimientos que afecten el comportamiento de los estados de cuenta de las carteras de Transferencia de Distritos, Recuperación de la Inversión y Tarifas de la entidad.*”

- c) En el análisis de la planeación presupuestal para la vigencia 2019 de los distritos de adecuación de tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno evidenció (con base en la muestra analizada) que esta se realizó de conformidad con los lineamientos procedimentales establecidos en el numeral 4.2.2.2 “*Elaboración y aprobación del presupuesto ordinario de egresos e ingresos del distrito*” del procedimiento “*Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras*” (PR-ADT-004).

d) Producto del plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República, en razón al informe de auditoría CGR-CDSA N° 00759, la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) estructuró un nuevo proyecto de inversión denominado “*Apoyo a la formulación e implementación de Distritos de Adecuación de Tierras y a la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras a nivel nacional*”, con un horizonte de ejecución entre 2019 y 2022, el cual obtuvo concepto favorable por parte del Departamento Nacional de Planeación el 24 de mayo de 2018, con base en las siguientes consideraciones: “(...)

i) El proyecto busca aumentar la cobertura y calidad del servicio público de adecuación de tierras, aumentar la eficiencia en la administración, operación y conservación de los distritos de adecuación de tierras y mejorar los modelos de seguimiento y acompañamiento en la prestación del servicio público de adecuación de tierras.

ii) Para el cumplimiento de lo anterior se propone un conjunto de acciones misionales orientadas a desarrollar el ciclo del proceso de ADT, acorde a las directrices y orientaciones previstas en el documento CONPES de política de ADT 2018-2038.

Por otra parte, el proyecto está formulado bajo el marco lógico orientado a resultados, donde se identifican los productos, así como las actividades para llegar a ellos. Están totalmente diligenciados los capítulos en la MGA web [Metodología General Ajustada] y cuenta con los documentos técnicos de soporte.”

e) En aras de fortalecer las actividades de control relacionadas con el proceso auditado, la Vicepresidencia de Integración Productiva gestionó la emisión de la Circular N° 116 del 13 de julio de 2018, mediante la cual realizó la “*Unificación de lineamientos relacionados con la Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras (...)*”, enfatizando la realización de actividades de control y seguimiento a los distritos de adecuación de tierras, relacionadas con: aspectos administrativos, financieros, técnicos, jurídicos, Registro General de Usuarios - RGU,

elaboración del presupuesto anual, facturación y recaudo, permisos y licencias ambientales, operación de las obras, mantenimiento, entre otras. Adicionalmente, respecto al ejercicio de supervisión de los contratos de administración, estableció un modelo de informe de seguimiento (numeral 4.2.2.4) el cual contempla los aspectos anteriormente mencionados e incluye recomendaciones y sugerencias sobre las actividades adelantadas por la supervisión.

AVANCE DEL PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENTE AL INICIO DE LA AUDITORIA:

No aplica. Esta actividad de aseguramiento corresponde al primer ejercicio de auditoría interna practicado por la Oficina de Control Interno al proceso *“Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”*.

HALLAZGOS

HALLAZGO N° 1 – Inobservancia de los lineamientos normativos establecidos para la facturación y recaudo de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en distritos administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Descripción: En la verificación de la de facturación y recaudo de tarifas del Distrito de Adecuación de Tierras Montería – Mocarí (ubicado en el departamento de Córdoba), administrado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno revisó una muestra de treinta (30) facturas registradas en el Sistema de Información Financiera Integrada (SIFI) correspondientes al cierre del primer semestre de 2017, siendo éste el último período de facturación realizado por el Distrito, identificando las siguientes situaciones:

- a) En veintiocho (28) facturas (93% de la muestra), las tarifas fijas cobradas por el servicio de riego y drenaje correspondieron al 50% del valor establecido en el artículo segundo de la Resolución 941 de 2017 *“Por la cual se aprueban (...) el valor de las tarifas para el año 2017, de los Distritos de Adecuación de Tierras de MONTERIA – MOCARÍ (...)”*. Esta situación generó un menor valor total facturado de (\$26.664.557), tal como se detalla a continuación:

N° DE FACTURA	TOTAL HECTÁREAS BENEFICIADAS SEGÚN FACTURA	VALOR TOTAL FACTURADO	VALOR RECALCULADO OCI (Res. 941 de 2017)	DIFERENCIA
ÁREA DE RIEGO				
Valor facturado Hectárea/Semestre: \$42.135 . Valor tarifa Hectárea/Semestre Res. 941 de 2017: \$84.269,84				
254649	39,35	\$1.658.009	\$3.316.018	(\$1.658.009)
254650	78,80	\$3.320.232	\$6.640.463	(\$3.320.231)
254757	14,30	\$602.529	\$1.205.059	(\$602.530)
254762	4,00	\$168.540	\$337.079	(\$168.539)
254764	5,41	\$227.950	\$455.900	(\$227.950)
254780	14,18	\$597.473	\$1.194.946	(\$597.473)
254856	25,00	\$1.053.373	\$2.106.746	(\$1.053.373)
254883	0,50	\$21.067	\$42.135	(21.068)
254928	3,63	\$152.950	\$305.900	(\$152.950)
255257	25,00	\$1.053.373	\$2.106.746	(\$1.053.373)
255269	40,00	\$1.685.397	\$3.370.794	(\$1.685.397)
255276	83,00	\$3.497.198	\$6.994.397	(\$3.497.199)
255315	12,66	\$533.428	\$1.066.856	(\$533.428)
255317	47,00	\$1.980.341	\$3.960.682	(\$1.980.341)
255318	48,00	\$2.022.476	\$4.044.952	(\$2.022.476)
ÁREA DE DRENAJE				
Valor facturado Hectárea/Semestre: \$29.260 . Valor tarifa Hectárea/Semestre Res. 941 de 2017: \$58.520,88				
255836	0,76	\$22.238	\$44.476	(\$22.238)
256228	8,86	\$259.248	\$518.495	(\$259.247)
256271	1,05	\$30.723	\$61.447	(\$30.724)
256577	0,22	\$6.437	\$12.875	(\$6.438)
257196	227,00	\$6.642.120	\$13.284.240	(\$6.642.120)
257386	4,89	\$143.084	\$286.167	(\$143.083)
257429	1,10	\$32.186	\$64.373	(\$32.187)
257908	8,00	\$234.084	\$468.167	(\$234.083)
258039	3,20	\$93.633	\$187.267	(\$93.634)
258127	2,10	\$61.447	\$122.894	(\$61.447)
258878	2,00	\$58.521	\$117.042	(\$48.521)
259442	10,00	\$292.604	\$585.209	(\$292.605)
259485	7,31	\$213.894	\$427.788	(\$213.894)
MENOR VALOR TOTAL FACTURADO				(\$26.664.557)

- b) En catorce (14) facturas (47% de la muestra) se evidenciaron períodos de facturación de tarifas diferentes a los establecidos en la Resolución 498 de 1997 del INAT “Por la cual se establecen unos procedimientos sobre elaboración de facturas y cobro de

las tarifas básica o fija y de aprovechamiento o volumétrica en los distritos de adecuación de tierras del INAT (...)", que al respecto indica: "ARTÍCULO QUINTO: Las obligaciones por concepto de tarifas por los servicios prestados en los Distritos de Adecuación de Tierras se facturarán así: LA TARIFA BÁSICA O FIJA: En cuotas semestrales anticipadas liquidadas el primero (1) de Enero y el primero (1) de Julio de cada año. LA TARIFA DE APROVECHAMIENTO O VOLUMÉTRICA: En cuotas semestrales vencidas liquidadas a treinta (30) de junio y el treinta y uno (31) de diciembre de cada año."

N° DE FACTURA	FECHA FACTURA	PERÍODO A FACTURAR <i>Según Resolución 498 de 1997</i>	PERIODO FACTURADO <i>(Tomado textualmente de la factura)</i>
TARIFA VOLUMÉTRICA			
254764	30-jun-17	1 enero a 30 junio de 2017	de 2014 jun 30 a 2017 jun 30
254757	30-jun-17	1 enero a 30 junio de 2017	de 2015 jun 30 a 2017 jun 30
254780, 254856, 255315	30-jun-17	1 enero a 30 junio de 2017	de 2015 dic 31 a 2017 jun 30
TARIFA FIJA			
254762, 255269, 257386 257908, 258039, 258127 258878, 259442, 259485	01-jul-17	1 julio a 31 diciembre de 2017	de 2017 ene 01 a 2017 jun 30

Respecto a los períodos de facturación de tarifa volumétrica "de 2014 o 2015 jun 30 a 2017 jun 30", la Ingeniera de soporte técnico del Sistema de Información Financiera Integrada – SIFI indicó que esta situación se debió a: "Que el período facturado para la tarifa volumétrica establece la fecha del último período facturado hasta la fecha de la última factura generada, a pesar de que solo se están registrando los volúmenes del respectivo semestre de cobro. Esta parametrización se realizó en el sistema como mecanismo de control para conocer el período de inactividad de los predios a través de la facturación."

Al respecto, la Oficina de Control Interno recomienda que los períodos de facturación de tarifa volumétrica registrados correspondan al período del servicio efectivamente prestado y se establezca otro mecanismo de control para medir la inactividad del predio, de tal manera que no genere confusión en cuanto a la extensión del período facturado y no trasgreda lo establecido en la Resolución N° 498 de 1997.

- c) En diez (10) facturas (33% de la muestra) por valor total de \$1.727.534, no se observó soporte de entrega de la factura al usuario, situación que contraviene lo establecido en el artículo noveno de la Resolución 498 de 1997 del INAT, el cual contempla que: *“Las facturas (...) serán entregados a los Usuarios durante los veinte días siguientes a la fecha de facturación en la dirección que aparece en el Registro General de Usuarios, la que este designe o el mismo predio.”*

N° DE FACTURA	FECHA FACTURA	CÓDIGO DE PREDIO	VALORES DE TARIFA FACTURADOS		
			FIJA	VOLUMÉTRICA	TOTAL
254762	01-jul-17	1A0400	\$168.540	\$423.104	\$591.644
256577	30-jun-17	4A0280	\$6.437	-	\$6.437
257386	01-jul-17	5A1100	\$143.084	-	\$143.084
257429	30-jun-17	5A1470	\$32.186	-	\$32.186
257908	01-jul-17	5B067B	\$234.084	-	\$234.084
258039	01-jul-17	5B168A	\$93.633	-	\$93.633
258127	01-jul-17	5B2290	\$61.447	-	\$61.447
258878	01-jul-17	6A1510	\$58.521	-	\$58.521
259442	01-jul-17	6B0590	\$292.604	-	\$292.604
259485	01-jul-17	6B0940	\$213.894	-	\$213.894
TOTAL					\$1.727.534

- d) De veintiséis (26) facturas (87% de la muestra) que al 1 de julio de 2017 presentaban saldos anteriores por pagar y cargo de intereses por valor total de \$1.273.944.537, además de los nuevos cargos facturados por tarifa fija y volumétrica por total de \$112.409.505, que a la fecha de esta auditoría presentaban mora superior a un (1) año, la Oficina de Control Interno no observó la remisión de estas obligaciones a la Oficina Jurídica de la Entidad para dar inicio al proceso de cobro coactivo, a pesar de que en la misma factura se indicaba al usuario su pago oportuno antes del 31 de julio de 2017, situación que permite concluir la inobservancia de lo dispuesto en el artículo doce de la Resolución 498 de 1997 del INAT, que al respecto indica: *“Los predios con deudas con vencimiento superior a un año serán tramitados por jurisdicción coactiva.”*

N° DE FACTURA	CONCEPTOS FACTURADOS				
	SALDO ANTERIOR	INTERESES	TARIFA FIJA	TARIFA VOLUMÉTRICA	TOTAL
254649	\$65.669.655	\$13.403.327	\$1.658.009	\$12.188.323	\$92.919.314
254650	\$172.228.462	\$59.499.301	\$3.320.232	\$28.677.695	\$263.725.690
254757	\$5.616.434	\$1.643.529	\$602.529	\$63.405	\$7.925.897
254762	\$3.439.995	\$856.772	\$168.540	\$423.104	\$4.888.411
254764	\$758.307	\$25.281	\$227.950	\$418.227	\$1.429.765
254780	\$12.265.889	\$10.073.056	\$597.473	\$716.960	\$23.653.378
254856	\$26.470.442	\$20.742.425	\$1.053.373	\$1.792.400	\$50.058.640
254928	\$809.254	\$16.186	\$152.950	\$423.104	\$1.401.494
255257	\$31.569.879	\$14.510.662	\$1.053.373	\$2.150.880	\$49.284.794
255269	\$112.522.771	\$32.184.364	\$1.685.397	\$8.962.002	\$155.354.534
255276	\$129.340.467	\$40.867.852	\$3.497.198	\$21.508.805	\$195.214.322
255315	\$22.982.668	\$14.808.946	\$533.428	\$3.584.801	\$41.909.843
255317	\$94.553.351	\$23.077.536	\$1.980.341	\$2.801.997	\$122.413.225
255318	\$91.107.195	\$24.922.456	\$2.022.476	\$2.085.037	\$120.137.164
255836	\$332.944	\$233.277	\$22.238	-	\$588.459
256228	\$4.492.353	\$3.737.996	\$259.248	-	\$8.489.597
256577	\$111.544	\$92.632	\$6.437	-	\$210.613
257196	\$115.097.386	\$95.772.727	\$6.642.120	-	\$217.512.233
257386	\$2.479.402	\$2.063.391	\$143.084	-	\$4.685.877
257429	\$557.739	\$464.047	\$32.186	-	\$1.053.972
257908	\$4.056.296	\$3.375.721	\$234.084	-	\$7.666.101
258039	\$1.622.512	\$1.350.449	\$93.633	-	\$3.066.594
258127	\$1.064.776	\$885.695	\$61.447	-	\$2.011.918
258878	\$754.601	\$444.905	\$58.521	-	\$1.258.027
259442	\$4.793.679	\$4.171.768	\$292.604	-	\$9.258.051
259485	\$21.799	\$436	\$213.894	-	\$236.129
TOTAL	\$904.719.800	\$369.224.737	\$26.612.765	\$85.796.740	\$1.386.354.042

Adicionalmente, la Oficina de Control Interno hace las siguientes precisiones:

- No se obtuvo evidencia de mediciones o soportes que respaldaran el cobro de la tarifa volumétrica, cuyas cantidades de metros cúbicos cobradas estaban registradas en el espacio de la factura “consumo actual”, tal como se observó en las quince (15) facturas de servicio de riego verificadas N° 254649, 254650, 254757, 254762, 254764, 254780, 254856, 254883, 254928, 255257, 255269, 255276, 255315, 255317 y 255318. De acuerdo con lo informado por los

responsables del proceso, para la época de facturación objeto de revisión, no se tenían implementados formatos y se utilizaron apuntes que se descartaron una vez registrada la información en el Sistema de Información Financiera Integrada – SIFI.

- Dentro de la muestra de las facturas revisadas, se encontraban las facturas N° 256407 y 257950 de las cuales no se obtuvo soporte. De acuerdo con lo informado por el responsable de registro y cartera del Distrito, estas facturas correspondían a predios con tarifas “Z” (tarifas de riego y drenaje exentas de acuerdo con lo establecido en la Resolución 498 de 1997 del INAT), para los que el sistema asigna un consecutivo de facturación al predio, pero no genera el soporte de la factura, por tanto, su valor es cero (\$0). Dicha información fue corroborada por la Oficina de Control Interno con la Ingeniera de sistemas que brinda soporte técnico del Sistema de Información Financiera Integrada – SIFI.

Frente a lo anterior, la Oficina de Control Interno recomienda analizar la posibilidad de que el sistema genere las facturas con valor cero (0) o que el sistema sea parametrizado para que no asigne consecutivos de facturación a los predios que tienen tarifas exentas.

En atención a que la Contraloría General de la República mediante informe N° 0845 de junio de 2018 relacionó el “**Hallazgo N° 1 – Cartera por servicios de adecuación de tierras**” (página 12) en el cual reveló la ausencia de facturación de tarifa volumétrica del segundo semestre de 2017 y tarifa fija del primer semestre de 2018, y pese a que tal situación persiste a la fecha de la presente auditoría interna, la Oficina de Control Interno no realizó observaciones frente al mismo aspecto, teniendo en cuenta que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) suscribió el respectivo plan de mejoramiento, el cual se encuentra en ejecución.

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Desconocimiento de los lineamientos normativos relacionados con el proceso de facturación.
- Falta o inadecuada parametrización del sistema de facturación.
- Insuficiencia en la provisión de recursos físicos o elementos necesarios para la realización de labores administrativas.

Descripción del (los) Riesgo (s):

- Baja recuperación de cartera.
- Deficiencia en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada de recursos o falencias en la recopilación y procesamiento de información.

Descripción del (los) Impacto (s):

- Incumplimiento normativo.
- Generar inconformidad y desconfianza en el usuario.
- Detrimento patrimonial para la Entidad.
- Prescripción de la deuda e imposibilidad de recuperación de la cartera.

Recomendación (es):

- Realizar mesas de trabajo para socializar información normativa y procedimental aplicable al proceso de facturación y cartera con las personas responsables y que intervienen en el proceso, tanto del nivel central como de las Unidades Técnicas Territoriales y Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia.

- Establecer un cronograma anual de actividades asociadas a los procesos de facturación y cartera indicando fechas y responsables de su ejecución y realizar seguimiento al cumplimiento de las metas propuestas.
- Con el apoyo del proveedor o Ingeniero de soporte de la herramienta tecnológica SIFI, realizar operaciones de prueba para identificar diferencias asociadas a la parametrización de periodos y valores de tarifas en el aplicativo, con el fin de comprobar la adecuada generación del proceso de facturación.
- En cooperación con las personas que intervienen directamente en el proceso de administración, operación y conservación de los distritos de adecuación de tierras administrados por la Agencia, realizar la programación presupuestal atendiendo las necesidades y características propias de cada distrito.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“No se aceptan las siguientes situaciones:*

a) (...): De acuerdo a la descripción del hallazgo y revisado el contenido de la Resolución No. 941 de 2017 y los presuntos menores valores facturados relacionados por predio, por un valor de \$26.664.557.00, nos permitimos manifestar que la mencionada resolución en el artículo segundo estableció como valor de la Tarifa Fija en el área de drenaje y riego como Ha/semestre, siendo lo correcto Ha/año, dado que es la unidad que históricamente se ha aplicado; sin embargo, al efectuar el proceso de facturación del semestre correspondiente a Junio de 2017 la liquidación se realizó con el valor correcto a Ha/semestre, sin generar menores valores facturados, es decir, es correcto utilizar la mitad del valor indicado en la mencionada Resolución.

Lo anterior, se sustenta en que la Resolución 941 de 2017 fue expedida con base en la Resolución N° 1218 del 31 marzo de 2015 que fija las tarifas para el año 2015, de 5 Distritos Administrados por el Extinto INCODER, en donde se establece que las

tarifas fijas corresponden a Ha/año. Dado que no existían en su momento procedimientos expedidos por la Agencia para determinar el cálculo de las tarifas, se utilizó el mismo método empleado por el extinto INCODER, el cual corresponde a incrementar dichas tarifas de acuerdo al IPC de cada año. Como soporte para la expedición de la Resolución No. 941 de 2017 se elaboró un cuadro de cálculo, el cual se adjunta, y se resume a continuación. (Se adjunta Resolución 1218 de 2015, para el año 2016 no se expidió acto administrativo).

DEPARTAMENTO	DISTRITO	TIPO DE TARIFAS	2014	2015 (Resolución 1218/2015)	2016 (6,77%)	2017 (5,75%)	Unidades
ATLANTICO	SANTA LUCIA	fija area de drenaje	25.000 ha/semestre	25.915 ha/semestre	27.669,45	29.260,44	Ha/semestre
		fija area de riego	50.000 ha/semestre	50.830 ha/semestre	54.271,19	57.391,78	Ha/semestre
		fija volumetrica aspersion	40.00 M cubico	41.00 M cubico	43,78	46,29	M ³
		fija volumetrica bombeo principal	30.00 M cubico	31.00 M cubico	33,10	35,00	M ³
	MANATI	tarifa drenaje zona canales M y Principal	24.500 ha/semestre	25.397 ha/semestre	27.116,38	28.675,57	Ha/semestre
		tarifa drenaje zona canales M2, M5 y M6	17.500 ha/semestre	18.141 ha/semestre	19.369,15	20.482,87	Ha/semestre
		tarifa drenaje otras areas	15.000 ha/semestre	15.549 ha/semestre	16.601,67	17.556,26	Ha/semestre
	REPELON	fija area de drenaje y/o vias	25.000 ha/semestre	25.915 ha/semestre	27.669,45	29.260,44	Ha/semestre
		fija area de riego	50.000 ha/semestre	50.830 ha/semestre	54.271,19	57.391,78	Ha/semestre
		volumetrica cultivo arroz	45,00 M cubico	47,00 M cubico	50,18	53,07	M ³
		volumetrica aspersion	40.00 M cubico	41.00 M cubico	43,78	46,29	M ³
		volumetrica canal superior	30.00 M cubico	31.00 M cubico	33,10	35,00	M ³
		Volumetrica canal inferior	28.00 M cubico	29.00 M cubico	30,96	32,74	M ³
	CORDOBA	MONTERIA MOCARI	Fija area de drenaje	50.000 ha/año	51.830 ha/año	55.338,89	58.520,88
tarifa fija area de riego			72.000 ha/año	74.635 ha/año	79.687,79	84.269,84	Ha/año
tarifa volumétrica arroz			29.00 M cubico	30.00 M cubico	32,03	33,87	M ³
tarifa volumétrica otros cultivos			25.00 M cubico	27.00 M cubico	28,83	30,49	M ³
LA DOCTRINA		tarifa fija area de drenaje	69.000 ha/año	71.525 ha/año	76.367,24	80.758,36	Ha/año
		tarifa fija area de riego	72.000 ha/año	74.635 ha/año	79.687,79	84.269,84	Ha/año
		tarifa volumétrica arroz	29.00 M cubico	30.00 M cubico	32,03	33,87	M ³
		tarifa volumétrica otros cultivos	19.00 M cubico	20.00 M cubico	21,35	22,58	M ³
PUTUMAYO	SIBUNDOY	NO SE FACTURA					

Como se puede observar en el cuadro anterior y en la Resolución N° 1218 del 31 marzo de 2015, el valor de la tarifa fija históricamente utilizado para los Distritos de Córdoba es Ha/año y para los Distritos de Atlántico es Ha/semestre; por tanto, la evolución de la tarifa fija de drenaje, por ejemplo, en el Distrito de Montería - Mocarí desde 2014 es la siguiente: 2014 - \$50.000 Ha/año, 2015 - \$51.830 Ha/año, 2016 - \$55.338,89 Ha/año y 2017 - \$58.520,88 Ha/año; así, queda evidenciado que la tarifa indicada en la Resolución No. 941 de 2017 corresponde a Ha/año y la facturación

realizada por la Agencia para el semestre correspondiente a Junio de 2017 es la correcta, es decir, se utiliza el valor del semestre, en este caso \$29.260 para tarifa fija de drenaje y \$42.134 para tarifa fija de riego, no se generaron menores valores facturados, por cuanto es correcto utilizar la mitad del valor indicado en la mencionada Resolución. Es probable, que se haya generado un error de transcripción y confusión con las tarifas fijas del Atlántico, las cuales sí son Ha/semestre; sin embargo, el cuadro soporte de la Resolución No. 941 de 2017 y la evolución histórica de las tarifas del Distrito Montería – Mocarí evidencian que el valor utilizado para la facturación es el correcto.

En este sentido, es importante resaltar que, si la Agencia hubiese realizado la facturación por el valor total de la tarifa fija indicando en el Resolución No. 941 de 2017, se hubiese generado una sobreestimación de los Estados Financieros de la Entidad y un problema social con los Usuarios, lo cual se hubiera reflejado en reclamos por el incremento en la facturación del servicio, situación que a la fecha no se han presentado.

- b) (...). *Dado que las facturas de muestra entregadas a la Auditoría fueron impresas directamente del Sistema SIFI en la territorial, estas se expidieron con una parametrización del periodo facturado diferente para el caso de la tarifa volumétrica, por cuanto la Ingeniera de soporte recientemente realizó el cambio de dicha parametrización, para realizar una prueba para de la próxima facturación, dado que según la proyección de las Resolución de Presupuesto y Tarifas del año 2018, plantean dejar solo periodos vencidos (La proyección de estas Resoluciones fueron suministradas al equipo Auditor). Por tanto, la versión del programa utilizado para la impresión de las facturas entregadas al equipo Auditor contenía el mencionado ejercicio de prueba, dado que dicha versión se dejó instalada previendo la emisión de las Resoluciones que generarán la nueva facturación, sin contar que en el período se realizaría visita de Auditoría por parte de la Oficina de Control Interno, por lo que el programa con el que se emitió las catorce (14) facturas de muestra correspondía a la nueva versión.*

c) (...). *Es importante reiterar que existen una serie de situaciones que impiden que se evidencie la entrega de la factura a los usuarios, como las siguientes:*

- *Predios sin propietarios o poseedores, es decir, no están habitados.*
- *Predios no encontrados, dada la desactualización del RGU.*
- *Predios urbanizados, por tanto, los usuarios no reciben facturas.*
- *Usuarios de predios que se abstienen de recibir facturas.*
- *Usuarios que reciben físicamente la factura, pero se abstienen de firmar el recibido.*
- *Administradores de predios que tienen la orden de su patrón de no recibir la factura.*
- *Usuarios que se abstienen de no recibir facturas porque su predio está inundado o el canal que pasa por su jurisdicción se encuentra sedimentado y enmalezado.*

Así las cosas, no es posible contar con un soporte de entrega a la totalidad de los usuarios; de la muestra seleccionada el 33% es una buena estimación de dicha situación. Adicionalmente, la Resolución N° 498 de 1997 del INAT no obliga a contar con un soporte de entrega, es decir, es la misma situación que se presenta con los servicios públicos domiciliarios, es responsabilidad del usuario cumplir con sus obligaciones dado que se le está prestando servicio. Es decir, en los casos en que no se puede contar con soporte de entrega por las situaciones mencionadas anteriormente NO nos encontramos ante una violación de la norma. Adicionalmente, en la modificación de la Resolución N° 498 de 1997 del INAT, se tiene proyectado establecer excepciones a la entrega de la factura que pueden afectar este proceso. No obstante, en aras de tener un mayor control sobre la entrega de las facturas se trabajará en la implementación de un formato donde conste la entrega de las mismas.

d) (...). *Se informa que a la fecha no se está inobservando lo establecido en el artículo 12 de la Resolución N° 498 de 1997 del INAT, que al respecto indica: “Los predios*

con deudas con vencimiento superior a un año serán tramitados por jurisdicción coactiva”, por cuanto el término del año del vencimiento de la deuda se cumplió en julio de 2018, y según lo establecido en la Resolución N° 0617 del 2 de Agosto de 2018, por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de Cartera de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, norma que rige todo el accionar de la cartera de la Entidad incluyendo la de Adecuación de Tierras y que es posterior a la Resolución N° 498 de 1997 del INAT. Por tanto, prima esta última en relación a la primera, con base en el principio del derecho de prevalencia de la ley posterior; en este sentido, en la Resolución N° 0617 del 2 de agosto de 2018 se establece que primero se debe agotar el cobro persuasivo y posteriormente el cobro coactivo. Por esta razón, la Unidad Técnica Territorial está agotando el cobro persuasivo en primera instancia. Lo anterior, dado que para que el cobro coactivo tenga efecto jurídico primero se debe soportar que se hizo el cobro persuasivo. Así las cosas, se anexan relación de cobros persuasivos enviadas a la oficina jurídica año 2017 y copia de oficios de cobros persuasivos del año 2018.”

Causa (s) Identificada (s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Falta o inadecuada parametrización del sistema de facturación.
- Falta de expedición de actos administrativos de determinación de tarifas para el año 2018.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Revisar la viabilidad de que el Sistema SIFI genere las facturas con valor cero (0) o que sea parametrizado para que no asigne consecutivos de facturación a los predios que tienen tarifas exentas.	Documento de viabilidad: 1	Preventiva	Grupo Cartera – Dirección Adecuación de Tierras	1-oct-18	31-oct-18

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Expedir el acto administrativo correspondiente a la modificación de la Resolución N° 498 de 1997 y las Resoluciones de Presupuesto y Tarifas 2018.	Resoluciones expedidas: 4	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras Oficina Jurídica	30-sep-18	15-dic-18

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, en las acciones propuestas se indicaron las áreas responsables de su ejecución, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.

Nota: Aunque en su justificación los responsables del proceso auditado buscan desvirtuar este hallazgo, consideramos pertinente aclarar que en los archivos de la Oficina de Control Interno (virtuales y/o físicos) reposan los registros, papeles de trabajo y demás evidencias que soportan las afirmaciones contenidas en este informe, las cuales se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de las mismas.

Respecto a la afirmación incluida en el literal b) de la justificación emitida por el responsable del proceso auditado, referente a: “(...) para la impresión de las facturas entregadas al equipo Auditor (...)”, la Oficina de Control Interno precisa que la muestra de las facturas revisadas se realizó frente a los soportes documentales originales suministrados por el Distrito de Adecuación de Tierras MONTERIA – MOCARÍ.

HALLAZGO N° 2 – Inconsistencias en la facturación y cobro de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en los distritos entregados en administración.

Descripción: En la verificación de la facturación y recaudo de tarifas del Distrito de Adecuación de Tierras Alto Chicamocha y Firavitoba (ubicado en el departamento de Boyacá), administrado por la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de veintiséis (26) facturas para determinar la observancia de la Resolución N° 1640 del 28 de diciembre de 2017 *“Por la cual se aprueban los presupuestos ordinarios de Administración, Operación y Conservación y el valor de las tarifas para el año 2018, del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del ALTO CHICAMOCHA Y FIRAVITOBA, administrado por la Asociación de Usuarios de USOCHICAMOCHA”*; no obstante, la factura correspondiente al predio identificado con el código interno N° 1024032 no fue suministrada al equipo auditor; por lo tanto, la muestra analizada fue de veinticinco (25) facturas, en las que se identificaron las siguientes situaciones:

- a) En los artículos segundo y tercero de la Resolución 1640 del 2017 se aprobaron los valores de tarifas volumétricas y fijas para el año 2018 respectivamente, en los cuales no se establecieron las unidades de medida de cada tarifa para el cálculo del valor a facturar, tales como, la cantidad de hectáreas para determinar el valor a cobrar por concepto de tarifas fijas (drenaje) y la cantidad de metros cúbicos para estipular el valor a cobrar por concepto de tarifas volumétricas (riego), de acuerdo con la certificación de aprobación del presupuesto expedida el 28 de diciembre de 2017 por el Director de la Unidad Técnica Territorial de Tunja, la cual fue el soporte para la emisión de la mencionada Resolución.
- b) En las veinticinco (25) facturas revisadas se evidenció que las tarifas fijas facturadas fueron de \$17.793 y \$21.032 por hectárea (Ha), valores que no eran coherentes con los estipulados en el artículo tercero de la Resolución N° 1640 de 2017, en el cual se indican valores entre \$85,95 y \$126,19 de acuerdo con la zona de ubicación del predio. Es necesario precisar, que tanto en la factura como en el Registro General de Usuarios – RGU suministrado, no fue posible identificar la zona de ubicación del predio de los usuarios (Alto Chicamocha sin riego, Firavitoba, Alto Chicamocha 11 unidades y Nobsa) para determinar el valor de la tarifa fija aplicable.

N° DE FACTURA	VALOR POR HECTÁREA FACTURADO
USO 297205 del 24-jul-18.	\$17.793
USO 296275, USO 296321, USO 296351, USO 296399, USO 297122, USO 297210, USO 298440, USO 299424, USO 299472, USO 299681, USO 300230, USO 300287, USO 300371, USO 300486, USO 300488, USO 300801, USO 301155, USO 301240, USO 301302, USO 301345, USO 301616, USO 301631, USO 301637, USO 301741. (De fechas entre el 17-jul-18 y el 8-ago-18)	\$21.032

- c) La Oficina de Control Interno no logró determinar en las veinticinco (25) facturas revisadas, si la cantidad de hectáreas sobre las que se facturó el servicio correspondía al área beneficiada o al área total del predio, información que tampoco se evidenció en el Registro General de Usuarios – RGU suministrado. Esta situación contraviene lo establecido en el artículo octavo del Acuerdo 193 del 25 de noviembre de 2009 expedido por el Consejo Directivo del INCODER, el cual establece: *“La tarifa por servicios se ha dividido en dos tipos de tarifa: a. Tarifa por servicios: (...): a.1 La tarifa fija o básica (T.F.), calculada sobre el área beneficiada del predio (...)”*. (Subrayado fuera de texto).

Además, el artículo 11 "Datos del Registro General de Usuarios" del "Reglamento Específico de Funcionamiento" de la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego y Drenaje de Gran Escala del ALTO CHICAMOCHA Y FIRAVITOBA, indica que: *“Para cada predio se llevará una carpeta en la cual figurarán los siguientes datos: (...) Plano catastral o levantamiento topográfico que contenga área total y área aprovechable expresadas en hectáreas”*. (Subrayado fuera de texto)

- d) En veintiún (21) facturas revisadas se evidenció que la tarifa volumétrica facturada oscilaba entre \$407 y \$447, valores que no eran coherentes con el estipulado para las unidades de riego en el artículo segundo de la Resolución N° 1640 de 2017, en el cual se estableció un valor de \$189.

CÓDIGO INTERNO	UNIDAD DE RIEGO	Nº FACTURA	FECHA FACTURA	VALOR POR m ³ FACTURADO
Valor de la tarifa volumétrica para las unidades de riego según Resolución 1640 de 2017: \$189,00				
1003267	MINISTERIO	USO 299681	27-jul-18	\$ 436,00
1019776	AYALAS	USO 296275	17-jul-18	\$ 446,00
1014587	AYALAS	USO 296321	17-jul-18	\$ 446,00
1016418	AYALAS	USO 296351	17-jul-18	\$ 446,00
1024156	DUITAMA	USO 301741	24-jul-18	\$ 447,00
1024347	DUITAMA	USO 297122	24-jul-18	\$ 447,00
1021616	DUITAMA	USO 297210	24-jul-18	\$ 447,00
1003473	HOLANDA	USO 301631	17-jul-18	\$ 407,00
1005601	LAS VUELTAS	USO 298440	27-jul-18	\$ 429,00
1007300	MINISTERIO	USO 301616	27-jul-18	\$ 436,00
1008787	MONQUIRA	USO 299424	04-ago-18	\$ 415,00
1051472	PANTANO DE VARGAS	USO 301637	26-jul-18	\$ 431,00
1028611	SAN RAFAEL	USO 300287	08-ago-18	\$ 423,00
1050771	SAN RAFAEL	USO 300371	08-ago-18	\$ 423,00
1031854	SAN RAFAEL	USO 300486	08-ago-18	\$ 423,00
6056521	SAN RAFAEL	USO 300488	08-ago-18	\$ 423,00
1017127	SAN RAFAEL	USO 300801	08-ago-18	\$ 423,00
1030880	SURBA	USO 301155	27-jul-18	\$ 436,00
1039899	SURBA	USO 301240	27-jul-18	\$ 436,00
1038776	SURBA	USO 301302	27-jul-18	\$ 436,00
1031201	SURBA	USO 301345	27-jul-18	\$ 436,00

De otra parte, no se evidenciaron reportes y/o registros de las mediciones de los consumos volumétricos descritos en la facturación que permitieran constatar dichos consumos, lo cual evidencia inobservancia del cumplimiento de las “Funciones del Administrador” establecidas en el artículo 20 del “Reglamento Específico de Funcionamiento” de la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego y Drenaje de Gran Escala del ALTO CHICAMOCHA Y FIRAVITOBA, el cual contempla: “Son funciones del Administrador del Distrito las siguientes: (...). * Llevar y mantener las estadísticas agrícolas, hidrometeorológicas y catastrales al igual que los siguientes libros y registros: (...). Registro de consumos volumétricos (...)”.

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Inadecuado control y seguimiento a la administración del Distrito de Adecuación de Tierras.
- Falta de controles para mantener el Registro General de Usuarios actualizado.
- Insuficiente información en los parámetros de facturación determinados en el sistema, de acuerdo con las tarifas establecidas en la Resolución 1640 de 2017.

Descripción del (los) Riesgo (s): Deficiencia en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada de recursos o falencias en la recopilación y procesamiento de información.

Descripción del (los) Impacto (s):

- Inconformidad y desconfianza por parte del usuario.
- Demandas en contra de la Entidad.
- Detrimento patrimonial por cobro de servicio público a una tarifa inferior a la reglamentada. Afectación en el flujo de recursos del Distrito.

Recomendación (es):

- El equipo de apoyo a la supervisión debe llevar a cabo mesas de trabajo con la Asociación de Usuarios para:
 - Analizar las deficiencias en la facturación que realiza la Asociación de Usuarios respecto a los servicios prestados en el Distrito de Adecuación de Tierras, identificar las causas y establecer acciones de control con responsables, plazos de implementación, entre otros aspectos.
 - Establecer compromisos y controles a implementar para mantener actualizado el Registro General de Usuarios, como también actividades de verificación de los registros por parte del apoyo a la supervisión.

- Verificar la parametrización del sistema de información a través del cual la Asociación de Usuarios genera las facturas del servicio y analizar su coherencia con las características establecidas en los actos administrativos que regulan el valor de las tarifas, las características de los predios (uso y zona) y la información mínima que debe contener la factura como por ejemplo la cantidad de hectáreas beneficiadas, y de considerarlo procedente, realizar los ajustes y/o modificaciones a que haya lugar.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Causa (s) Identificada (s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Inobservancia de los lineamientos establecidos en el procedimiento PR-ADT-005.
- Inadecuado control y seguimiento al contrato de administración, operación y conservación del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Revisar los soportes de determinación de tarifas, las resoluciones de presupuestos y tarifas de la vigencia 2018 y realizar los ajustes a que haya lugar.	Documento Revisión: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	1-oct-18	15-nov-18
Establecer una estrategia para actualizar y mantener actualizado el Registro General de Usuarios - RGU.	Documento de Estrategia: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	1-oct-18	31-mar-19

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a USOCHICAMOCHA, a través del Supervisor del Contrato, explicación sobre el cobro diferente de tarifas al establecido en el Acuerdo N° 006 28/11/2017 de la Junta Directiva de la asociación.	Comunicación: 1	Preventiva	Unidad Técnica Territorial N° 7	1-oct-18	15-oct-18
Realizar mesas de trabajo de la supervisión con USOCHICAMOCHA para revisar facturación.	Mesas trabajo: 3	Preventiva	Unidad Técnica Territorial N° 7	1-oct-18	31-dic-18

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

La Oficina de Control Interno considera que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, en las acciones propuestas se indicaron las áreas responsables de su ejecución, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.

HALLAZGO N° 3 – Inadecuada supervisión y control del contrato de administración del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba.

Descripción: En el análisis del seguimiento y control a la prestación del servicio público de adecuación de tierras en el Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba entregado en Administración a la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA, a través del Contrato de Administración N° 001 del 26 de marzo de 2015 suscrito entre el INCODER y la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA y

subrogado el 30 de noviembre de 2016 a la Agencia de Desarrollo Rural, la Oficina de Control Interno observó las siguientes situaciones:

- a) Desactualización del inventario de la Agencia de Desarrollo Rural, teniendo en cuenta que entre el 1 de agosto de 2017 y el 31 de julio de 2018 la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA adquirió diez (10) elementos por valor total de \$10.241.355 con recursos del Distrito de Adecuación de Tierras, de lo que la Oficina de Control Interno no evidenció el envío de los documentos de adquisición de los bienes al supervisor del Contrato N° 001 de 2015; en consecuencia, la Secretaría General no recibió estos documentos para que fueran ingresados al inventario de la Entidad.

COMPROBANTE CONTABLE		DETALLE	VALOR
NÚMERO	FECHA		
2017000676	30-sep-17	UNA (1) SILLA ERGONÓMICA PARA OFICINA GERENCIA	\$ 230.000
2017000736	26-oct-17	UNA (1) SILLA ERGONÓMICA PARA OFICINA GERENCIA	\$ 459.999
2017000868	30-nov-17	UN (1) EQUIPO PORTÁTIL MACK BOOK	\$ 2.816.550
2017000497	27-jul-17	UN (1) TV LED 65"	\$ 4.599.900
2018000086	28-feb-18	UNA (1) SILLA HERRADURA ALTA	\$ 230.000
2018000096	28-feb-18	UNA (1) MOTOBOMBA DE REPARACIÓN DE FUGAS	\$ 799.906
2018000333	22-jun-18	UNA (1) SILLA HERRADURA	\$ 230.000
2018000329	22-jun-18	UN (1) TALADRO PERCUTOR	\$ 395.000
2018000331	22-jun-18	UNA (1) IMPRESORA PARA GERENCIA	\$ 480.000
TOTAL			\$ 10.241.355

La situación anteriormente mencionada contrasta con lo estipulado en la actividad 14, numeral 6, del Procedimiento PR-ADT-005, la cual describe *"Cuando la Asociación o el operador adquieran bienes con recursos del distrito, deberá remitir al supervisor los documentos que acrediten la adquisición y propiedad de los bienes. El supervisor remitirá la documentación mencionada a Secretaria General, con el fin*

de ingresar los bienes que haya adquirido la Asociación o el operador, con recursos del distrito, al almacén e inventario de la Agencia".

b) En revisión de las carpetas de veinte (20) usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras con servicio de riego y/o drenaje, se identificaron las siguientes situaciones:

- En nueve (9) carpetas (45% de la muestra), no se observó la resolución de Inscripción del predio.
- En diez (10) carpetas (50% de la muestra), no se observó un documento que acredite la propiedad, tenencia o usufructo del predio.
- En doce (12) carpetas (60% de la muestra), no se observó el plano catastral o levantamiento topográfico que contenga área total y área aprovechable expresada en hectáreas.
- En diecisiete (17) carpetas (85% de la muestra), no se observaron documentos de correspondencia cruzada entre el Distrito de Adecuación de Tierras y el propietario o usuario, de igual forma no se observó la copia de las facturas por servicios.
- En dieciocho (18) carpetas (90% de la muestra), no se obtuvo evidencia del plan de actividades agropecuarias.
- En seis (6) carpetas (30% de la muestra), no se observó la identificación de la red de tubería, válvula predial o nombre del canal de riego que beneficia el predio.

La falta de estos documentos evidencia la inobservancia del artículo 11 *"Datos del registro general de usuarios"* del Reglamento Específico de Funcionamiento del Distrito de Riego y Drenaje de Gran Escala del ALTO CHICAMOCHA Y FIRAVITOBA de marzo de 2008, el cual indica: *"Para cada predio se llevará una carpeta en la cual figurarán los siguientes datos y documentos: Resolución de Inscripción del predio, Documento que acredite la propiedad, tenencia o usufructo"*

del predio, (...), Plano catastral o levantamiento topográfico que contenga área total y área aprovechable expresada en hectáreas, (...), Identificación de la red de tubería, válvula predial o nombre del canal de riego que beneficia el predio, Correspondencia cruzada entre el Distrito y el propietario o usuario, Copia de las facturas por servicios, Plan de actividades agropecuarias".

A su vez, esta situación afecta el cumplimiento de las siguientes cláusulas establecidas en el Contrato N° 001 de 2015:

- Cláusula Cuarta “*OBLIGACIONES DEL ENTE ADMINISTRADOR*” Literal q) “*Actualizar constantemente el Registro General de Usuarios, RGU, solicitando a los usuarios los documentos necesarios para ello (Certificados de matrículas inmobiliarias, escrituras, copias de la Cédula de Ciudadanía, entre otros)*”.
 - Cláusula Sexta “*OBLIGACIONES DEL INCODER*” literal c) “*Apoyar el direccionamiento para efectos del proceso de actualización del Registro General de Usuarios. RGU, en las modificaciones que se requieran para mantenerlo vigente*”.
- c) No se obtuvo evidencia del acta de asamblea ordinaria de Unidades de Riego y/o Drenaje realizada en febrero de 2017. De acuerdo con lo informado por los responsables de la Asociación, no se realizó dicha acta; de igual forma, manifestaron que al 30 de agosto de 2018 la asamblea ordinaria del año 2018 no se había efectuado, lo cual incumple lo establecido en el artículo 42 de los Estatutos de la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA, que indica: “*La Asamblea Ordinaria se efectuará una vez al año durante los tres primeros meses (...)*”.

Lo anterior, permite concluir la inobservancia de los lineamientos establecidos 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), numeral 5.3 “*Aspectos para Control y Supervisión*”, ítem 5.3.2 “*Administrativos y Financieros*”, que al respecto establece:

“En lo atinente a la parte administrativa de los entes administradores y/o asociaciones de usuarios, se deben vigilar aspectos como los siguientes: (...) Cumplimiento de estatutos”.

- d) No se evidenció acto administrativo de concesión de aguas vigente, así como tampoco la aprobación del programa de ahorro y uso eficiente del agua por parte de la Corporación Autónoma de Boyacá.

Las situaciones anteriores no fueron reflejadas en los informes de supervisión, lo que transgrede lo establecido en el numeral 5.3 *“Aspectos para Control y Supervisión”*, ítem 5.3.2 *“Administrativos y Financieros”* del procedimiento PR-ADT-005, el cual contempla: *“En lo atinente a la parte administrativa de los entes administradores y/o asociaciones de usuarios, se deben vigilar aspectos como los siguientes: (...) Concesiones de aguas. Licencias o permisos ambientales donde existan”.*

- e) De los informes bimestrales en los aspectos administrativos, técnicos, financieros y ambientales que debe remitir la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA a la Dirección Técnica Territorial de Boyacá o al Supervisor del contrato, se evidenció que la documentación solicitada no fue aportada por el Supervisor del contrato, sino por la Asociación de Usuarios, quien hizo entrega al auditor de una (1) carpeta física que contenía tres (3) informes correspondientes a los bimestres de 2018, los cuales no contaban con:

- La firma del representante legal de la Asociación.
- El soporte de envío al Director de la Unidad Técnica Territorial N° 7-Boyacá y/o Supervisor.
- Información relacionada con el estado y/o avance en los aspectos administrativos y ambientales del Distrito.

De otra parte, solo se evidenció un informe de actividades presentado por el Representante Legal de la Asociación correspondiente al periodo de enero a agosto de

2017, el cual estaba archivado en el expediente contractual e incumplía la periodicidad de presentación (bimestral).

Esta situación transgrede lo establecido en el literal n) de la cláusula cuarta “Obligaciones del Ente Administrador” del Contrato N° 001 de 2015: *“Presentar al INCODER informes bimestrales oportunos, en los aspectos técnicos, administrativos, financieros y ambientales, remitiéndolos a la Dirección Territorial de Boyacá junto con los soportes”*. Y de la cláusula novena “Supervisión” que al respecto dispone: *“EL INCODER realizará la supervisión del contrato a través del Director Territorial de Boyacá, o quien haga sus veces, para que controle y vigile el cumplimiento de este contrato (...)”*. Además, de lo determinado en el procedimiento PR-ADT-005, en el numeral 6, actividad 10, que indica: *“(...) La Asociación debe presentar al supervisor informe en los periodos establecidos en el contrato de administración, operación y conservación (...)”*.

- f) De los informes bimestrales que debe presentar el supervisor del Contrato 001 de 2015, solo se observó en el expediente contractual un (1) informe del 20 de octubre de 2017 que correspondía al período de enero a octubre de 2017 (Remitido con memorando 2018330003623 del 9 de febrero de 2018).

De otra parte, el supervisor del contrato suministró una (1) carpeta física con informes y actas de seguimiento, los cuales no se encontraron en el expediente contractual y no contaban con los soportes y evidencias que respaldaran la información registrada, tales como actas, comunicaciones, registros, entre otros y no se presentaron en la periodicidad establecida (bimestral).

Además, se evidenciaron las siguientes situaciones:

NOMBRE DEL INFORME	PERIODO DEL INFORME	FECHA DEL INFORME	OBSERVACIONES
Informe Ejecutivo de Supervisión del Contrato para la Administración, Operación y Conservación del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Alto Chicamocha y Firavitoba N° 001 del 26 de marzo de 2015	Del 26 de octubre al 30 de noviembre de 2017	NO REGISTRA	No se observó el respectivo seguimiento del compromiso fijado en los informes posteriores.
Informe Ejecutivo de Supervisión del Contrato para la Administración, Operación y Conservación del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Alto Chicamocha y Firavitoba N° 001 Del 26 de marzo de 2015.	Del 1 de diciembre al 15 de diciembre de 2017	NO REGISTRA	En el contenido del informe no se contemplaron los aspectos administrativos, financieros, de cartera, técnicos, ambientales y jurídicos. De otra parte, no se detallan los compromisos a los que se hace referencia.
Informe de Actividades Realizadas en la Supervisión del Contrato N° 001 del 26 de marzo de 2015 del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba	De enero 1 de 2018 a julio 31 de 2018	02-ago-18	No cuenta con la firma del supervisor o equipo de apoyo, o en su defecto el listado de asistencia.

Las situaciones expuestas contravienen lo dispuesto en:

- Cláusula novena “Supervisión” del Contrato N° 001 de 2015: *“EL INCODER realizará la supervisión del contrato a través del Director Territorial de Boyacá, o quien haga sus veces, para que controle y vigile el cumplimiento de este contrato y envíe informes bimestrales a la Dirección Técnica de Administración de Distritos”.*
- Ítem 5.3.5, numeral 5 del Procedimiento PR-ADT-005: *“(…) Luego de la revisión, el equipo supervisor dejará en un informe las recomendaciones y sugerencias sobre la actividad adelantadas diligenciando los formados establecidos para este procedimiento y de ser pertinente hacer un plan de mejora. La asociación por su parte, acatará las sugerencias, recomendaciones y acciones de mejoras impartidas por el equipo supervisor. Por último, copia del informe de control y seguimiento, se remitirá a la Vicepresidencia de Gestión Contractual para que repose en la carpeta del contrato.”*

- Actividad 10, numeral 6 del Procedimiento PR-ADT-005: “(...) *El supervisor y el equipo de apoyo adelantará visitas de seguimiento al distrito, por lo menos cada dos meses y presentará el respectivo informe de supervisión, que contenga además del reporte de la situación encontrada, las recomendaciones sobre acciones de mejoramiento a seguir, en caso de requerirse. (...) elaborará un plan de trabajo para realizar el seguimiento que será con la misma periodicidad a la presentación de los informes, en los aspectos administrativos, financieros, de cartera, técnicos, ambientales y jurídicos.*”

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Desconocimiento o inobservancia de los lineamientos establecidos en el procedimiento PR-ADT-005 relacionados con la supervisión y control de los Distritos de Adecuación de Tierras entregados en administración a Asociaciones de Usuarios.
- Ausencia de controles para ejercer la supervisión y control del contrato de administración del Distrito.

Descripción del (los) Riesgo (s):

- Inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras
- Asociaciones de adecuación de tierras que no cumplen con su objeto y funciones, de acuerdo a la ley.

Descripción del (los) Impacto (s):

- Sanciones legales por el vencimiento de permisos y licencias.
- Afectación en la razonabilidad de los estados financieros de la Agencia de Desarrollo Rural.
- Reportes errados de información.

- Sanciones disciplinarias o fiscales.

Recomendación (es):

- Llevar a cabo jornadas de capacitación y/o socialización en el Distrito de Adecuación de Tierras sobre el procedimiento PR-ADT-005 y en general de la normatividad aplicable a las Asociaciones de Usuarios que administran recursos públicos.
- Realizar mesas de trabajo por parte del equipo de apoyo a la supervisión en la que se establezcan los controles a implementar para articular las actividades de supervisión y así dar cumplimiento a lo establecido en el Contrato N° 001 de 2015, en concordancia con el procedimiento PR-ADT-005 y la Circular 116 emitida el 13 de julio de 2018 que refiere la *“Unificación de lineamientos relacionados con la Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras de Mediana y Gran Escala de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural”*.
- Llevar a cabo jornadas periódicas de revisión de los expedientes contractuales y verificar que el contenido de estos se encuentre en concordancia con los lineamientos estipulados en el manual de contratación y supervisión de la Entidad.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Causa Identificada por el Responsable del Proceso Auditado:

- Desconocimiento o inobservancia de los lineamientos establecidos en el procedimiento PR-ADT-005 relacionados con la supervisión y control de los Distritos de Adecuación de Tierras entregados en administración a Asociaciones de Usuarios.
- Ausencia de controles para ejercer la supervisión y control del contrato de administración del Distrito.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar jornadas de capacitación y/o socialización al equipo supervisor del contrato y a la Asociación de Usuarios del Distrito sobre el procedimiento PR-ADT-005	Jornadas de capacitación: 2 Equipo supervisión: 1 Asociación de usuarios: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	1-nov-18	31-mar-19
Realizar mesas de trabajo por parte del equipo de apoyo a la supervisión en las que se establezcan los controles a implementar para articular las actividades de supervisión	Mesas de Trabajo: 3	Preventiva	Unidad Técnica Territorial N° 7 – Equipo Supervisión Dirección de Adecuación de Tierras	1-nov-18	31-mar-19

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, en las acciones propuestas se indicó como área responsable de su ejecución a la Dirección de Adecuación de Tierras, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.

HALLAZGO N° 4 – Inobservancia del Manual de Requisitos y Labores para la administración, operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Descripción: Resultado de la verificación de doce (12) contratos suscritos para la administración, operación y conservación del Distrito de Adecuación de Tierras “Montería – Mocarí” (ubicado en el Departamento de Córdoba), se evidenciaron las siguientes situaciones:

- a) En tres (3) contratos, N° 095, 097 y 109 de 2018 (25% de la muestra), que tenían por objeto *"Prestar Servicios de apoyo a la gestión a la Unidad Técnica Territorial en la revisión, verificación, estado y custodia de los bienes ubicados en los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad de la ADR que le sean asignados"*, se evidenció que las obligaciones contractuales incluidas en estos contratos no estaban contempladas dentro de las labores determinadas para los cargos que se encuentran establecidos en el *"Manual de Requisitos y Labores para la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras"* (MO-ADT-003).
- b) Para la suscripción de siete (7) contratos, N° 175, 177, 187, 188, 189, 190 y 191 de 2018 (58% de la muestra), los cuales tenían por objeto: *"Prestar servicios de apoyo a la gestión para apoyar a la Unidad Técnica Territorial en las actividades de operación de las bombas de los distritos de adecuación de tierras de propiedad de la ADR que le sean asignadas"*, se requirió experiencia de un (1) año; no obstante, en el manual MO-ADT-003 *"Manual de Requisitos y Labores para la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras"* se establecieron dos (2) años de experiencia para el cumplimiento de las obligaciones asociadas al objeto contractual, es decir, el equivalente al cargo *"Operador de Estación de Bombeo"*.

Las situaciones mencionadas anteriormente, contravienen lo establecido en el procedimiento *"Administración, operación y conservación de los distritos de adecuación de tierras"* (PR-ADT-004):

- Numeral 4.2 *"Condiciones Generales"*, ítem 4.2.1 *"(...). Para el efecto, directamente o a través de un tercero, la Agencia debe disponer de un equipo humano mínimo, con la formación académica, experiencia específica, dedicación mínima requerida, para dar cumplimiento a las labores que, en materia de administración, operación y conservación (AOC), se deben adelantar, teniendo en cuenta las particularidades técnicas de cada distrito, con base en lo cual se elaborará el presupuesto anual de AOC. En el documento "Documento de requisitos y labores para AOC de distritos"*,

se establecen los requisitos y funciones para cada uno de los cargos requeridos para adelantar la AOC.”.

- Numeral 6 “Desarrollo” Actividad 9 “Vinculación de personal. Se adelanta el proceso de gestión contractual al personal que va a estar en los distritos como son: canaleros, caseteros, operadores de bomba, operadores de maquinaria, ingenieros, técnicos, para cada distrito, teniendo en cuenta las funciones establecidas para cada cargo en el “Documento de requisitos y labores para AOC de distritos”.

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Desconocimiento de las necesidades propias de cada distrito de adecuación de tierras.
- Lineamientos que no se ajustan a la realidad operativa de la Entidad respecto al funcionamiento de los distritos de adecuación de tierras.

Descripción del (los) Riesgo (s): Deficiencia en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada de recursos o falencias en la recopilación y procesamiento de información.

Descripción del (los) Impacto (s):

- Incumplimiento o falta de actividades necesarias en el Distrito de Adecuación de Tierras, por no estar contempladas en el Manual de requisitos y labores para la administración, operación y conservación de distritos de adecuación de tierras y/o en la contratación.
- Incumplimiento contractual por parte del contratista.

Recomendación (es):

- Al realizar los procesos de contratación tener en cuenta la distribución del recurso (presupuestal y humano), de acuerdo con las necesidades propias de cada distrito,

para evitar incumplimientos contractuales por parte del contratista a razón de que se realicen actividades diferentes a las establecidas obedeciendo a la planeación realizada para cada distrito (Plan de riego, plan de operación de obras, plan de mantenimiento, etc.)

- Actualizar el “Manual de requisitos y labores para la administración, operación y conservación de distritos de adecuación de tierras” (MO-ADT-003), ajustándolo a las características y necesidades actuales de los Distritos.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Causa(s) Identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Aplicación inadecuada del procedimiento PR-ADT-004 en relación con la contratación de personal para los Distritos administrados directamente por la Agencia.
- Desconocimiento de los lineamientos procedimentales por parte de las dependencias que intervienen en la estructuración y suscripción de contratos del personal de los Distritos.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Los estudios previos de contratación del personal para los Distritos deben llevar obligatoriamente el visto bueno de la Dirección de Adecuación de Tierras	Estudios previos con visto bueno: 50	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	1-dic-18	31-mar-19

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Comunicación oficial de la Dirección de Adecuación de Tierras a la Vicepresidencia de Integración Productiva con la revisión del cumplimiento de perfiles y experiencias del personal de los Distritos	Comunicación: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras Vicepresidencia de Integración Productiva	1-dic-18	31-mar-19
Capacitación a la Vicepresidencia de Integración Productiva y Vicepresidencia de Gestión Contractual, sobre las necesidades de personal para los distritos.	Capacitaciones: 2 1 VIP 1 VGC	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	15-nov-18	28-feb-19
Comunicación oficial a la Vicepresidencia de Integración Productiva y Vicepresidencia de Gestión Contractual informando los requisitos para la contratación de personal de Distritos.	Comunicación: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	15-nov-18	28-feb-19

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, en las acciones propuestas se indicaron las áreas responsables de su ejecución, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.

HALLAZGO N° 5 – Incumplimiento de los lineamientos procedimentales en las actividades de Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Descripción: Para verificar las gestiones adelantadas en el cumplimiento de las actividades de Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados directamente por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno realizó visita de campo al Distrito de Adecuación de Tierras Montería – Mocarí (ubicado en el departamento de Córdoba), observando las siguientes situaciones:

- a) No se evidenciaron los soportes documentales de las actividades de operación: programa de siembras, plan de cultivos, plan de riegos y de las mediciones volumétricas realizadas, incumpléndose lo establecido en el Procedimiento “Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras” (PR-ADT-004), numeral 5 “Condiciones Especiales” ítem 4.2.3.1 “Planeación y programación del riego” en los siguientes literales:
- Literal a) *“Elaboración del Programa de Siembras. (...). Mediante circular emitida por el Vicepresidente de Integración Productiva, se convocará a los usuarios a inscribir los cultivos que tendrán bajo riego durante la campaña que se va a iniciar, (...). El usuario debe diligenciar el Formato F-ADT-029 - Solicitud de inscripción de cultivos para el plan de riego y lo devolverá al Canalero o a los operadores de estaciones de bombeo o lo entregará en las oficinas de la sede del distrito, conservando copia para sí, dentro del plazo previsto”*
 - Literal b) *“Formulación del Plan de Cultivos. (...). Una vez concertado con los usuarios, el Ingeniero de Operación y Conservación procede a condensar la información en el formato F-ADT-030 “Plan de cultivos para el plan de riego”, la cual se elaborará inicialmente por unidad de riego, (...).”*

- Literal c) *“Formulación del Plan de Riegos. El Plan de Riegos es la base para la distribución del agua dentro de la superficie del distrito (...). En la formulación del plan de riego, se deben diligenciar los siguientes formatos, cuya recolección de información, revisión y aprobación son responsabilidad de los canaleros – operadores de estaciones de bombeo e ingeniero de operación respectivamente: (...).”*
- *“Supervisión de la operación. (...). Mensualmente, Canalero y los operadores de estaciones de bombeo deben proceder a leer los contadores instalados en las tomas prediales, o en su defecto, estimar los volúmenes de agua entregados a cada predio y anotar el resultado en formato F-ADT-038 – Comprobante de suministro de agua para riego.”*

De otra parte, es necesario mencionar que las campañas de siembra en el departamento de Córdoba están sujetas a la expedición de acto administrativo por parte del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, en el cual se establecen los respectivos lineamientos y se fijan las fechas de los períodos de siembras. De acuerdo con información suministrada por los responsables del Distrito de Adecuación de Tierras Montería – Mocarí, la última Resolución expedida por el ICA correspondía a la N° 10529 del 28 de agosto de 2017 y el procedimiento (PR-ADT-004) fue aprobado en octubre de 2017, razón por la cual no fueron aplicados los lineamientos procedimentales a las actividades de operación.

No obstante, la Oficina de Control Interno evidenció que durante la vigencia 2018 el Distrito ha prestado el servicio de riego a los siguientes usuarios sin el cumplimiento de los requisitos procedimentales:

- Centro de Investigación Turipaná – CORPOICA, solicitud de riego para ocho (8) hectáreas, realizada mediante oficio radicado ADR N° 20183503002371 del 21 de mayo de 2018.

- Federación Nacional de Arroceros – FEDEARROZ, solicitud de riego mediante oficio de fecha 20 de junio de 2018.

- b) Falta de un programa anual de conservación y mejoramiento del Distrito de Adecuación de Tierras. De acuerdo con información suministrada al equipo auditor, en el Distrito se han realizado obras de rehabilitación y atención de actividades imprevistas de carácter prioritario, teniendo en cuenta el presupuesto asignado.

Lo anterior contraviene lo dispuesto en el ítem 4.2.4 “*Conservación de las obras*” del numeral 5 “*Condiciones especiales*” del Procedimiento PR-ADT-004, que al respecto establece: “(…). *De manera similar al Servicio de Operación, las funciones principales que deben emprenderse son: - Planear las actividades de mantenimiento; - Ejecutar las actividades planificadas y (...). Formatos para conservación de las obras: F-ADT-043 “Programa anual de conservación y mejoramiento.”*”

Adicionalmente, se observó que el numeral 4.2.4.2 “*Ejecución y control de actividades de mantenimiento*” del procedimiento PR-ADT-004 menciona que: “(…), *se debe contar con un instructivo detallado para ejecutar y controlar las labores de mantenimiento de las obras de infraestructura del distrito. (...)*”, instructivo sobre el que la Dirección de Adecuación de Tierras informó a la Oficina de Control Interno que se encontraba en proceso de elaboración.

- c) No se observó la hoja de vida de los siguientes equipos y maquinarias con los que contaba el Distrito de Adecuación de Tierras, como tampoco los informes de mantenimiento e inspección diaria:
 - Tres (3) bombas verticales de flujo mixto, cada una con capacidad de captación de 1.75 metros cúbicos por segundo.
 - Una (1) bomba flotante sobre el río Sinú con una capacidad de captación de 2.75 metros cúbicos por segundo. Esta bomba estaba en desuso por falta de mantenimiento.

- Gabinetes de sistema eléctrico de la bomba flotante y las tres (3) bombas verticales con su respectivo tablero de control de voltaje, cuyo monitoreo era realizado por el operador de bombeo y registrado en la planilla “control de operación de bombas”. A estos equipos no se les realiza mantenimiento en el Distrito, debido a que requieren de mano de obra especializada.
- Dos (2) retroexcavadoras. Estas máquinas se encontraban en desuso desde el año 2017 por falta de mantenimiento.

Lo anterior contraviene lo establecido en el ítem 4.2.4.3 “*Mantenimiento rutinario y reparaciones de la maquinaria y equipo*” del numeral 5 “*Condiciones Especiales*” del Procedimiento PR-ADT-004, que indica: “*Se requiere adelantar mantenimiento rutinario y las reparaciones a que haya lugar de toda la maquinaria y equipo de propiedad de la Agencia, dentro de las cuales se pueden mencionar, entre otros los siguientes: (...), retroexcavadora, (...) y en general, cualquier otro tipo de maquina o equipo empleado para el mantenimiento de la infraestructura del Proyecto. Para el efecto, los operadores de maquinaria deberán diligenciar los siguientes formatos: F-ADT-047 “Inspección diaria del equipo”, F-ADT-048 “Informe mantenimiento de equipo”, F-ADT-049 “Hoja de vida de equipo”*”

- d) No se observó el uso de Elementos de Protección Personal (EPP) por parte de las personas involucradas en la operación y conservación del Distrito de Adecuación de Tierras, lo que evidencia inobservancia del lineamiento establecido en el ítem 4.2.3.2 “*Operación del sistema*” del numeral 5 “*Condiciones Especiales*” del Procedimiento PR-ADT-004, que indica: “*(...) Los equipos, implementos y herramientas básicos para las actividades de operación y mantenimiento que se requieren son: - Elementos de Protección Personal (EPP), como: botas, casco y guantes, etc. (...).*”

En relación con la conformación, manejo y actualización del Registro General de Usuarios – RGU, la Oficina de Control Interno no realizó observaciones, debido a que la Contraloría General de la República mediante informe CGR-CDSA N° 0845 de junio de 2018 se pronunció al respecto en el “**Hallazgo N° 1 – Cartera por servicios de**

adecuación de tierras”, para el que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) suscribió el respectivo plan de mejoramiento.

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Desconocimiento de los lineamientos procedimentales relacionados con la administración, operación y conservación de los Distritos administrados por la Agencia.
- Lineamientos que no se ajustan a la realidad operativa de la Entidad respecto al funcionamiento de los Distritos de Adecuación de Tierras.

Descripción del (los) Riesgo (s):

- Insatisfacción de los usuarios por inadecuada planeación y/o prestación del servicio.
- Interrupción en la prestación de servicio por inconvenientes en la operación y/o funcionamiento de los sistemas de riego y drenaje.
- Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico.

Descripción del (los) Impacto (s):

- Inconformidad del usuario frente a la prestación del servicio público de adecuación de tierras.
- Deterioro de la infraestructura, maquinaria y equipo del Distrito.
- Incremento de los gastos por rehabilitación de infraestructura y reparación o cambio de la maquinaria del distrito.

Recomendación (es):

- Realizar mesas de trabajo (virtuales y/o presenciales) para socializar información normativa y procedimental aplicable al proceso administración, operación y

conservación de los distritos de adecuación de tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), con las personas que intervienen en el proceso, tanto del nivel central como de las Unidades Técnicas Territoriales y Distritos de Adecuación de Tierras.

- Analizar las actividades de control establecidas en el procedimiento “Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras” (PR-ADT-004), frente a las características y necesidades propias de los Distritos para evaluar la pertinencia de actualizar dicho procedimiento y ajustarlo a la realidad operativa.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Causa(s) Identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Desconocimiento de los lineamientos procedimentales por parte personal en campo contratado para realizar la administración, operación y conservación directa de los Distritos administrados por la Agencia.
- Contratación de personal para la operación y conservación que no cumple con el perfil y experiencia requerida según el "Manual de Requisitos y Labores para la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras" (MO-ADT-003).
- Falta de seguimiento a la implementación del procedimiento PR-ADT-004 por parte de la Unidad Técnica Territorial – UTT responsable.
- Ausencia de control al diligenciamiento de formatos por parte del personal contratado para la ejecución de los lineamientos procedimentales relacionados con la administración, operación y conservación de los Distritos administrados por la Agencia.
- Los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión del personal contratado para la operación y conservación de los Distritos no establecen dentro de las

obligaciones del contrato el uso de elementos para garantizar la seguridad y salud en el Trabajo.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Capacitaciones a personal de campo sobre el procedimiento PR-ADT-004	Capacitaciones: 2 1 inicial 1 seguimiento	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras y Unidad Técnica Territorial	04-oct-18	31-mar-19
Sensibilización al Director y responsables de Adecuación de Tierras en la Unidad Técnica Territorial sobre la importancia de la aplicación del procedimiento PR-ADT-004	Sensibilización: 1 reunión	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	04-oct-18	31-mar-19
Elaboración de informes trimestrales de seguimiento a la implementación del procedimiento PR-ADT-004 por parte de la Unidad Técnica Territorial. Anexando copia de formatos diligenciados.	Informes Trimestrales: 4 Vigencia 2019 - Enero – marzo - Abril – junio - Julio – Sep - Oct – Dic	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras y Unidad Técnica Territorial	31-ene-19	31-dic-19
Realizar un Check list de revisión del diligenciamiento de formatos del procedimiento PR-ADT-004 dentro de cada trimestre del año. Anexar el Check list a informes trimestrales de seguimiento.	Check list: 4 Vigencia 2019 - Enero – marzo - Abril – junio - Julio – septiembre - Oct - Dic	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras y Unidad Técnica Territorial	31-ene-19	31-dic-19
En las obligaciones de los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión del personal contratado para los Distritos se debe incluir el uso de elementos para garantizar la seguridad y salud en el Trabajo.	Contratos suscritos: 50	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras Vicepresidencia de Integración Productiva Vicepresidencia de Gestión Contractual	01-ene-19	30-jun-19

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, en las acciones propuestas se indicaron las áreas responsables de su ejecución, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.

HALLAZGO N° 6 – Inobservancia de los lineamientos procedimentales establecidos para los trámites realizados con las asociaciones de usuarios.

Descripción: En la verificación del cumplimiento de los controles establecidos en el procedimiento “*Conformación, legalización y certificación de asociaciones de usuarios de proyectos y distritos de adecuación de tierras*” (PR-ADT-002 - Versión 1), la Oficina de Control Interno revisó una muestra de cuatro (4) expedientes físicos de asociaciones de usuarios de proyectos de Adecuación de Tierras, suministrados por la Dirección de Adecuación de Tierras en la sede central, en los que se identificaron las situaciones descritas a continuación y relacionadas con los siguientes trámites:

TRÁMITE DE PERSONERÍA JURÍDICA

- **Asociación de Usuarios del Distrito de Riego Aguas Mohosas – ASOMOHOSAS**
 - No se evidenció el Registro General de Usuarios – RGU y registro y/o evidencia del ingreso de la Asociación de Usuarios al Portafolio de Adecuación de Tierras.
 - No se observó diligenciado el formato “*Revisión de cumplimiento de requisitos para Personería Jurídica*” (F-ADT-022).
 - Concepto de viabilidad para el trámite de reconocimiento e inscripción de la Asociación de Usuarios. Durante la ejecución de la auditoría, este documento fue

suministrado al auditor y archivado en el expediente físico por el responsable del proceso.

TRÁMITE DE CERTIFICACIÓN EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

▪ **Asociación de Usuarios del Distrito de Riego Quiroz – ASOQUIROZ**

- La certificación fiscal de usuarios habilitados con voz y voto para la Asamblea General N° 004 no tenía la firma del Revisor Fiscal.
- El Registro General de Usuarios – RGU que reposaba en la carpeta era de marzo de 2015 y no se evidenció documento alguno en el cual constara que dicho registro estaba vigente al 27 de diciembre de 2017, fecha en la cual solicitó el certificado.
- No se observó diligenciado el formato “*Revisión de cumplimiento de requisitos para Certificación de Existencia y Representación Legal*” (F-ADT-024). Durante la ejecución de la auditoría, este documento fue suministrado al auditor y archivado en el expediente físico por el responsable del proceso.

▪ **Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala de Timbío – ASOTIMBIO**

- No se evidenció el listado de usuarios hábiles firmado por el Fiscal o Revisor Fiscal de la asociación de usuarios.
- El Registro General de Usuarios – RGU que reposaba en la carpeta era de mayo de 2017 y no se evidenció documento alguno en el cual constara que dicho registro estaba vigente al 10 de enero de 2018, fecha en la cual solicitó el certificado.
- El número de identificación del representante legal suplente registrado en la certificación estaba errado.

- No se observó el diligenciamiento de los formatos “*Solicitud Certificación para Asociaciones de Usuarios*” (F-ADT-019) y “*Revisión de cumplimiento de requisitos para Certificación de Existencia y Representación Legal*” (F-ADT-024). Durante la ejecución de la auditoría, el formato F-ADT-024 fue suministrado al auditor y archivado en el expediente físico por el responsable del proceso.

Respecto a la observación sobre la no existencia de un documento en el cual constara la vigencia del Registro General de Usuarios – RGU, realizada a los expedientes de las Asociaciones ASOQUIROZ y ASOTIMBIO, el auditado informó: “*Se aclara que la única forma de verificar la vigencia del Registro General de Usuarios – RGU es por la fecha del mismo, en este sentido si la Asociación manifiesta que la última actualización la hizo un (1) año o varios años atrás de la solicitud, se aplica el principio de buena fe y se toma como el documento actualizado. Es importante tener en cuenta que para el caso de Asociaciones de distritos de pequeña escala el movimiento del RGU no es tan frecuente*”; no obstante, la Oficina de Control Interno no evidenció controles en el procedimiento PR-ADT-002 (versión 1) asociados con la verificación de la vigencia del Registro General de Usuarios – RGU presentado por las Asociaciones a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) como requisito para los diferentes trámites.

▪ **Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala Villa mercedes – ASOVILLAMERCEDES**

No se evidenció:

- Convocatoria de la Asamblea General de Usuarios.
- Listado de usuarios hábiles, firmado por el Fiscal o Revisor Fiscal de la asociación de usuarios.
- Certificación del Fiscal de la asociación legitimando que no existe ninguna inhabilidad, ni incompatibilidad entre los integrantes de la Junta Directiva elegidos.

- Copia del Registro General de Usuarios – RGU actualizado.
- Certificación del Fiscal sobre la inexistencia de antecedentes fiscales, disciplinarios y penales de los integrantes de la Junta Directiva.
- No se observó el diligenciamiento de los formatos “*Solicitud Certificación para Asociaciones de Usuarios*” (F-ADT-019) y “*Revisión de cumplimiento de requisitos para Certificación de Existencia y Representación Legal*” (F-ADT-024).

Al respecto, el profesional designado para atender la auditoría indicó: “*El trámite adelantado fue una corrección a la Certificación que ya había expedido la Agencia el 12 de junio de 2017, fecha en la cual aún no se tenían implementados los procedimientos, por tanto la revisión se realizaba según criterio del verificador, en este sentido para expedir la corrección no se requirieron los documentos que son requisitos según el procedimiento*”; no obstante, la Oficina de Control Interno observó que en el procedimiento PR-ADT-002 (versión 1) no se incluyeron lineamientos relacionados con los requisitos y/o documentación que deben presentar las Asociaciones para solicitar correcciones, actualizaciones y/o modificaciones de las certificaciones de existencia y representación legal expedidas previamente por la Agencia de Desarrollo Rural, por lo cual, esta solicitud se entendía como un trámite inicial.

Las situaciones antes mencionadas permiten concluir la inobservancia de los lineamientos establecidos en el procedimiento PR-ADT-002 (versión 1), en sus numerales:

- Numeral 5. “*Condiciones Especiales*” Ítem 5.3 “*Requisitos*”
 - Literal 5.3.1 “*Para trámite de Personería Jurídica*”, Literal f) “*Registro General de Usuarios – RGU*”
 - Literal 5.3.2 “*Para trámite de Certificación de Existencia y Representación Legal*” Literal e) “*Listado de usuarios hábiles, firmado por el Fiscal o Revisor Fiscal de la*

asociación de usuarios” y Literal i) “Copia del Registro General de Usuarios actualizado.” (Subrayado fuera de texto).

- Numeral 6. “Desarrollo”
 - Actividad 5 “Verificar el cumplimiento de requisitos. Formato F-ADT-022 “Revisión de cumplimiento de requisitos para Personería Jurídica”.
 - Actividad 7 “El grupo de profesionales encargado de la Dirección de Adecuación de Tierras, se encarga de revisar si el proyecto se encuentra en el Portafolio de Proyectos de Adecuación de Tierras para validación y si cumple requisitos para continuar con el trámite de Personería Jurídica (...)”.
 - Actividad 16 “Verificar cumplimiento de requisitos para el trámite de certificación de existencia y representación legal. Formato F-ADT-024 “Revisión de cumplimiento de requisitos para Certificación de Existencia y Representación Legal”.

Además, se incumple lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo N° 042 del 31 de octubre de 2002 expedido por el Consejo Directivo del Archivo General de la Nación, que al respecto determina: “Las entidades a las que se les aplica este Acuerdo, deberán organizar sus archivos de gestión de conformidad con sus Tablas de Retención Documental y en concordancia con los manuales de procedimientos y funciones de la respectiva entidad”. (Subrayado fuera de texto).

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Desconocimiento o inobservancia de los lineamientos establecidos para los trámites con las Asociaciones de Usuarios.
- Falta de controles para la organización y manejo documental de los expedientes de las Asociaciones de Usuarios.

- Ausencia de controles para verificar la vigencia del Registro General de Usuarios – RGU presentado por las Asociaciones como requisito para los diferentes trámites.

Descripción del (los) Riesgo (s):

- Falta de cumplimiento de los requisitos en la conformación, legalización y certificación de Asociaciones de Adecuación de Tierras.
- Asociaciones de adecuación de tierras que no cumplen con su objeto y funciones, de acuerdo a la ley.

Descripción del (los) Impacto (s):

- Pérdida de documentos de los expedientes de las Asociaciones.
- Expedición de certificaciones de existencia y representación legal sin el cumplimiento de requisitos.

Recomendación (es):

- Realizar jornadas de capacitación y/o socialización a los servidores de la Agencia de Desarrollo Rural que adelantan los trámites con las Asociaciones de Usuarios, sobre la aplicación del procedimiento PR-ADT-002.
- Revisar el procedimiento PR-ADT-002 y analizar la inclusión de controles relacionados con la verificación por parte de la Entidad de la vigencia del Registro General de Usuarios – RGU presentado por las Asociaciones como requisito para los diferentes trámites, así como la documentación que éstas deben presentar para solicitar correcciones, actualizaciones y/o modificaciones de las certificaciones de existencia y representación legal expedidas previamente por la Entidad, y en caso de ser necesario, realizar los ajustes o actualizaciones a que haya lugar.
- Llevar a cabo jornadas periódicas de revisión de los expedientes de las Asociaciones de Usuarios con trámites finalizados y verificar que el contenido de

estos se encuentre en concordancia con los lineamientos estipulados en el procedimiento PR-ADT-002.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: “No se acepta los siguientes apartes de la situación descrita por la Oficina de Control Interno:

- **TRÁMITE DE PERSONERÍA JURÍDICA:** Asociación de Usuarios del Distrito de Riego Aguas Mohosas – ASOMOHOSAS: La solicitud presentada por esta Asociación para el trámite de Personería Jurídica fue realizada en el mismo mes que se expidió el procedimiento PR-ADT-002, por lo tanto, al momento de inicio del trámite no se había iniciado la implementación; es importante mencionar, que la implementación de este y todos los procedimientos tuvieron un proceso de transición que duró, aproximadamente, dos meses, mientras se realizaron las respectivas socializaciones, capacitaciones y se ajustaron las tareas al interior de los equipos, tanto a nivel central como territorial. Por lo anterior, la viabilidad para la expedición de esta personería jurídica no fue realizada aplicando el procedimiento PR-ADT-002.
- **TRÁMITE DE CERTIFICACIÓN EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL:** “(...) Respecto a la observación sobre la no existencia de un documento en el cual constara la vigencia del Registro General de Usuarios – RGU, realizada a los expedientes de las Asociaciones ASOQUIROZ y ASOTIMBIO, el auditado informó: “Se aclara que la única forma de verificar la vigencia del Registro General de Usuarios – RGU es por la fecha del mismo, en este sentido si la Asociación manifiesta que la última actualización la hizo un (1) año o varios años atrás de la solicitud, se aplica el principio de buena fe y se toma como el documento actualizado. Es importante tener en cuenta que para el caso de Asociaciones de distritos de pequeña escala el movimiento del RGU no es tan frecuente”; no obstante, la Oficina de Control Interno no evidenció controles en el procedimiento PR-ADT-002 (versión 1) asociados con la verificación de la vigencia del Registro General de Usuarios –

RGU presentado por las Asociaciones a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) como requisito para los diferentes trámites. (...)”

Al respecto se aclara, que la única forma de verificar la vigencia del RGU es a través de la fecha indicada en el mismo. No es viable desde el punto de vista jurídico implementar controles que lo único que causarían sería demoras en el trámite de la certificación, con el riesgo, que no se cumplan los términos establecidos en el tratamiento de PQRSD, dado que este trámite la Agencia lo toma como Derecho de Petición General. Es importante mencionar que la Constitución Política establece el principio de buena fe en los siguientes términos: La jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”. Así la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”. La Corte ha señalado que la buena fe es un principio que de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume y conforme con este (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas, pero dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente, luego es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario.

Por tanto, la Agencia NO puede vulnerar este principio con la inclusión, por ejemplo, de una certificación adicional del Fiscal o Revisor Fiscal indicando que el RGU se encuentra vigente dado que esta misma es equivalente a la presentación del RGU indicando la fecha del mismo, que sería la única forma que la Agencia pueda incluir un control que indique la vigencia de este registro.”

Causa (s) Identificada (s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Inobservancia de los lineamientos establecidos para los trámites con las Asociaciones de Usuarios.
- Falta de controles para la organización y manejo documental de los expedientes de las Asociaciones de Usuarios.
- Procedimiento con lineamientos insuficientes relacionados con correcciones de certificaciones y/o viabilidades expedidas con anterioridad

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar jornadas de capacitación y/o socialización a los funcionarios y contratistas de la Agencia de Desarrollo Rural que adelantan los trámites con las Asociaciones de Usuarios, para reforzar aspectos de la aplicación del procedimiento PR-ADT-002.	Capacitación: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	01-oct-18	31-dic-18
Realizar jornadas periódicas de revisión de los expedientes de las Asociaciones de Usuarios con trámites finalizados y verificar que el contenido de estos se encuentre en concordancia con los lineamientos estipulados en el procedimiento PR-ADT-002. Realizando Check list de revisión de diligenciamiento de formatos del Procedimiento PR-ADT-002, dentro de cada trimestre del año.	Jornadas Periódicas Revisión: 4 – (Trimestral)	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	01-ene-19	31-dic-19
Revisar el procedimiento PR-ADT-002 y analizar los requisitos para correcciones, actualizaciones y/o modificaciones de las certificaciones de existencia y representación legal y viabilidades expedidas previamente por la Entidad, y en caso de ser necesario, realizar los ajustes o actualizaciones a que haya lugar.	Documento de revisión: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	01-oct-18	31-dic-18

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, en las acciones propuestas se indicaron las áreas responsables de su ejecución, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.

En cuanto a la aceptación parcial del hallazgo, esta Oficina considera que la justificación dada no desvirtúa las situaciones observadas por el equipo de auditoría.

HALLAZGO N° 7 – Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (Vigencia 2018).

Descripción: En cumplimiento de la condición especial N° 9 establecida en el Procedimiento “Formulación, seguimiento y ajustes a plan de acción y plan estratégico institucional” (PR-DER-008), la Oficina de Control Interno realizó seguimiento al Plan de Acción Institucional aprobado para la vigencia 2018, en el marco del desarrollo de esta auditoría, por lo que verificó el registro de información en el aplicativo ISOLUCION y avance con corte al 31 de julio de 2018 en la ejecución de los ocho (8) productos asociados al proceso "Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras", con un total de recursos asignados por \$92.316.554.141, evidenciando las siguientes situaciones:

- a) Diferencias entre la información registrada en el módulo “Medición” del aplicativo ISOLUCIÓN y la registrada en la “Matriz Plan de Acción ADR 2018”.
 - En el producto "*Hectáreas con distritos de adecuación de tierras rehabilitadas y/o construidas entregadas*", la fecha de cumplimiento registrada en la ficha técnica

del producto en el aplicativo ISOLUCIÓN era 31 de diciembre de 2018, y la registrada en la matriz del Plan de Acción Institucional 2018 era junio de 2018.

- En el aplicativo ISOLUCIÓN el producto “*Órdenes de restitución de tierras proferidas por los juzgados tramitadas en el marco de la ley*” se encontró cargado al Proceso "Asesoría y Defensa Jurídica"; no obstante, en el Plan de Acción Institucional 2018 aprobado, este producto se encontró asignado al Proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”, objeto de esta auditoría.
- Dentro de los productos cargados en el aplicativo ISOLUCIÓN al Proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”, se observó el producto “*Estrategia de recuperación de cartera de los Distritos de Adecuación de Tierras implementado*”, el cual, de acuerdo con la información registrada en el Plan de Acción Institucional 2018, corresponde al Proceso "Prestación y Apoyo al Servicio Público de Asistencia Técnica.”

b) Ausencia de evidencias de los avances registrados en los indicadores de los productos, en el módulo “Medición / Visualización” del aplicativo ISOLUCIÓN, correspondientes a los siguientes períodos:

DESCRIPCIÓN INDICADOR DE PRODUCTO	PERÍODO(S) REPORTADO(S) SIN CARGUE DE EVIDENCIA(S)
Hectáreas con distritos de adecuación de tierras rehabilitadas y/o construidas entregadas	Marzo, mayo, junio y julio de 2018
Nuevas hectáreas con distritos de adecuación de tierras a adecuar (rehabilitación y/o construcción)	Enero a mayo de 2018
Nuevas hectáreas en fase de estudios y diseños para distritos de adecuación de tierras	Enero a julio de 2018
Administrar, operar y mantener eficientemente los distritos de adecuación de tierras	Junio y julio de 2018

DESCRIPCIÓN INDICADOR DE PRODUCTO	PERÍODO(S) REPORTADO(S) SIN CARGUE DE EVIDENCIA(S)
Apoyo a la prestación del servicio público de adecuación de tierras	Enero a julio de 2018
Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad ADR con servicios de administración, operación y mantenimiento	Enero de 2018
Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad ADR con supervisión	Julio de 2018
Registro General de Usuarios (RGU) implementados	Enero a julio de 2018

Esta situación contraviene lo establecido en el Procedimiento “Formulación, seguimiento y ajustes a plan de acción y plan estratégico institucional” (PR-DER-008), numeral 6, actividad 11. *“Reportar el avance en la gestión de actividades programadas. Mensualmente los responsables en cada dependencia deben reportar los avances y cargar las evidencias que correspondan en la herramienta dispuesta para tal fin. (...)”*

- c) Incumplimiento en una (1) meta, teniendo en cuenta la fecha de ejecución establecida, del producto *“Hectáreas con distritos de adecuación de tierras rehabilitadas y/o construidas entregadas”* cuya meta se fijó en 120.752 hectáreas con fecha límite de cumplimiento a 30 de junio de 2018. De acuerdo con los avances registrados en el aplicativo ISOLUCION, a 31 de julio de 2018 presentaba un avance de 45.496 hectáreas, es decir, el 37,68%.
- d) Diferencias en los resultados de cumplimiento de los indicadores reportados en el aplicativo ISOLUCIÓN a 31 de julio de 2018, de acuerdo con los datos registrados del indicador en las variables de meta, valor estimado, numerador y denominador; situación que ha generado que el cumplimiento de las metas se reporte en un menor porcentaje del real, así:

DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR	APLICATIVO ISOLUCIÓN (Módulo Medición / Visualización de Indicadores)			RECALCULADO OCI (Según Numerador y Denominador del Indicador – Aplicativo Isolución)		
	Meta	Valor Estimado	Cumplimiento	Numerador	Denominador	Cumplimiento
Administrar, operar y mantener eficientemente los distritos de adecuación de tierras.	2	1	50,00%	2	2	100,00%
Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad ADR con Servicios de administración, operación y mantenimiento	6	1	16,67%	6	6	100,00%
Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad ADR con supervisión	9	1	11,11%	9	9	100,00%

- El indicador "Servicios de asesoría y acompañamiento a las asociaciones de Usuarios de los Distritos" tenía una meta de uno (1); no obstante, se observó que en los registros de avances en el aplicativo ISOLUCIÓN, en los períodos de enero a julio de 2018, se registró un valor de 500 en el denominador, siendo el valor correcto uno (1), teniendo en cuenta la meta registrada en la matriz de Plan de Acción de la vigencia 2018.
- En la matriz del Plan de Acción Institucional el producto "Hectáreas con distritos de adecuación de tierras rehabilitadas y/o construidas entregadas" tenía una meta de 120.752; no obstante, en los registros de avances en el aplicativo ISOLUCIÓN, en los períodos de enero a julio de 2018 se ha registrado un valor de uno (1) en el denominador, siendo el valor correcto 120.752.

Adicionalmente, la Oficina de Control Interno observó:

- En el indicador “*Administrar, operar y mantener eficientemente los distritos de adecuación de tierras*” se estableció la fórmula de medición “*Número de distritos de adecuación de tierras administrados, operando y en eficiente mantenimiento dividido dos (2)*”; no obstante, se observó en los reportes de avances realizados en el aplicativo ISOLUCIÓN que la información registrada de enero a julio de 2018, se relaciona con los Proyectos de Distritos de Adecuación de Tierras “Río Ranchería” y “Triángulo del Tolima”, debido a que el indicador hace referencia a Distritos en operación y no a “Proyectos” de Distritos.
- En el indicador “*Apoyo a la prestación del servicio público de adecuación de tierras*”, se estableció la fórmula de medición “*Actividades de apoyo realizadas dividido actividades de apoyo programadas*”; no obstante, no se cargó evidencia en el aplicativo ISOLUCION sobre las actividades de apoyo programadas para la vigencia 2018, de tal manera que se desconoce la información sobre la que se está reportando los respectivos avances.
- Para el producto “*Administración, operación y mantenimiento de distritos de adecuación de tierras*”, se estableció un indicador con fórmula de medición “*Número de servicios de asesoría y acompañamiento a las asociaciones de Usuarios de los Distritos dividido uno (1)*”; no obstante, de acuerdo con los reportes realizados en el aplicativo ISOLUCIÓN se observó que se está reportando información relacionada con los trámites de certificaciones de existencia y representación legal, personería jurídica y reformas de estatutos, y no se ha teniendo en cuenta la información que se debe reportar conforme lo establece 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 la actividad 13 del numeral 6, que al respecto indica: “*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*” con responsabilidad de las Unidades Técnicas Territoriales

(UTT), es decir, que para los reportes de cumplimiento para este producto también se debe contar con la información suministrada por las diferentes Unidades Técnicas Territoriales (UTT) en donde se tengan Distritos de Adecuación de Tierras administrados por Asociaciones de Usuarios.

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Desconocimiento de Procedimiento “Formulación, seguimiento y ajustes a plan de acción y plan estratégico institucional” (PR-DER-008).
- Falta o deficiente capacitación de los encargados de realizar el reporte de avances en el aplicativo ISOLUCIÓN.
- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.

Descripción del (los) Riesgo (s): Inobservancia del Plan de Acción Institucional - vigencia 2018.

Descripción del (los) Impacto (s): Incumplimiento de las metas, productos e indicadores establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad.

Recomendación (es):

- Coordinar y llevar a cabo actividades de capacitación a los responsables del cargue de avances al Plan de Acción en el aplicativo ISOLUCIÓN con funcionario(a) de la Oficina de Planeación, para realizar el correcto y oportuno registro de las actividades ejecutadas en cumplimiento del Plan de Acción Institucional.
- Revisar los registros asociados al producto o indicador, tanto en el aplicativo Isolución como en la matriz de Plan de Acción (vigencia 2018) y realizar los ajustes necesarios, de tal forma que estos registros sean coherentes.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: “La Dirección de Adecuación de Tierras no acepta los siguientes apartes del hallazgo: (...)” Literal e) “Lo anterior, se sustenta teniendo en cuenta que el procedimiento PR-DER-008, numeral 6, actividad 11, indica que se deben cargar las evidencias que correspondan a los avances de la actividad, es decir, en el caso que no exista avance en algún mes no es necesario realizar cargue. Es importante tener presente que el avance de la actividad es de tipo acumulativo, es decir, si en el mes siguiente no se presenta avance, los soportes cargados en meses anteriores son las evidencias del avance acumulado de esa actividad. Adicionalmente, es importante que se tenga en cuenta que no es viable repetir cargues de evidencias todos los meses de la misma actividad, dado que la Oficina de Planeación ha indicado que la capacidad de almacenamiento del aplicativo Isolución es limitada y se debe optimizar el espacio en el mismo.”

Causa (s) Identificada (s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Desconocimiento de Procedimiento “Formulación, seguimiento y ajustes a plan de acción y plan estratégico institucional” (PR-DER-008).
- Ausencia de coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes fuentes de información (Isolución y matriz de Plan Acción).
- Errores en la configuración del aplicativo para el reporte de avances del Plan de Acción.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar capacitación a la Oficina de Planeación sobre el procedimiento (PR-DER-008) a la Dirección de Adecuación de Tierras.	Comunicación: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	1-oct-18	15-oct-18

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a la Oficina de Planeación ajustes al aplicativo Isolución como en la matriz de Plan de Acción (vigencia 2018), de tal forma que estos registros sean coherentes entre ambas herramientas y los procesos de la Agencia.	Comunicación: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	15-oct-18	15-nov-18
Solicitar a la Oficina de Planeación solución de errores de cálculo en los avances del aplicativo Isolución	Comunicación: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	15-oct-18	15-nov-18

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta considerando que da cobertura a las causas principales identificadas; no obstante, en las acciones propuestas se indicaron las áreas responsables de su ejecución, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.

Con respecto a la justificación a la aceptación parcial del hallazgo, la Oficina de Control Interno considera que no desvirtúa las situaciones observadas por el equipo de auditoría, y considera pertinente aclarar que en los archivos de la Oficina (virtuales y/o físicos) reposan los registros, papeles de trabajo y demás evidencias que soportan las afirmaciones contenidas en este hallazgo, las cuales se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de las mismas.

HALLAZGO N° 8 – Incumplimiento de los términos legales establecidos para la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias – PQRSD.

Descripción: Como resultado de la verificación realizada por la Oficina de Control Interno al cumplimiento de los términos legales establecidos para la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) relacionadas con solicitudes de información respecto a la prestación del servicio público de Adecuación de Tierras radicadas en la Entidad, en una muestra revisada de cincuenta y un (51) solicitudes, se pudo establecer que:

- a) Veinticuatro (24) PQRSD (47% de la muestra) fueron notificadas al peticionario o entidad solicitante extemporáneamente, entre 7 y 126 días posteriores a la fecha límite, incumpléndose el término legal establecido.
- b) Seis (6) PQRSD (12% de la muestra) no contaban con la constancia de notificación de la respuesta al peticionario.

Esta situación contrasta con lo establecido en la Ley 1755 de 2015:

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades "(...) *Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos (...)*"

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. "*Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. (...)*"

A su vez la inobservancia de las "Peticiónes entre autoridades", de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1755 de 2015: *"Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. (...)". Y lo contemplado en la Circular de 020 del 27 de marzo de 2017 emitida por el Vicepresidente de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) "Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción, sin perjuicio de aquellas peticiones formuladas por entes de control o de investigación (Contraloría Procuraduría, Personería, Defensoría) y organismos como el Congreso (Senado y Cámara de Representantes), cuyas normas especiales establecen términos inferiores y/o inmediatos para atender sus requerimientos."*

Es necesario tener en cuenta que el derecho de petición se resuelve con la notificación de la respuesta al peticionario, tal como lo menciona la Sentencia de la Corte Constitucional C-951/14, en el aparte "Núcleo esencial del derecho de petición", el cual establece:

"El núcleo esencial de un derecho representa aquellos elementos intangibles que lo identifican y diferencian frente a otro derecho, los cuales no pueden ser intervenidos sin que se afecte la garantía [130]. En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a [131]: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. (...). (iv) Notificación de la decisión: El ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición [146], porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente. La notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011[147]. "Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. De esta manera fue reconocido en la sentencia T-372 de 1995 y reiterado por la sentencia T-477 de 2002, en donde se determinó que el derecho de petición se

concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: "(i) el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que esta considere el asunto que se le plantea, y (ii) el de la respuesta, cuyo ámbito trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante"[148]. Se subraya que la administración tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de esta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado [149]."

Adicionalmente, se evidenció que nueve (9) peticiones (18% de la muestra), se respondieron a través de correo electrónico de funcionarios vinculados a la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva, lo cual contrasta con lo establecido en la Circular 020 del 27 de marzo de 2017 emitida por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la cual establece: "(...). Finalmente, se reitera la solicitud de abstenerse de atender peticiones y solicitudes directamente a través de sus correos electrónicos, por cuanto toda comunicación recibida a través de dicho medio debe ser impresa y entregada a Atención al Ciudadano de la Agencia, para su respectiva radicación e ingreso a la correspondencia".

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Aplicación inadecuada o desconocimiento de la normatividad aplicable a la gestión de las PQRSD.
- Desconocimiento del proceso de entrega de la correspondencia por parte del operador contratado por la Entidad.

Descripción del (los) Riesgo (s): Incumplimiento de términos legales para atender las PQRSD.

Descripción del (los) Impacto (s):

- Insatisfacción del Ciudadano.
- Resolución de acciones de tutela interpuestas por el peticionario para exigir el cumplimiento de sus derechos.
- Investigaciones de carácter disciplinario para los servidores públicos que conlleven a sanciones.

Recomendación (es): Realizar jornadas de capacitación sobre la Normatividad aplicable al trámite de las PQRSD, así como de trasmisión del conocimiento del proceso que realiza el operador responsable de la entrega de la correspondencia al destinatario final, con el personal responsable de la atención de las PQRSD para asegurar el cumplimiento de los términos de Ley, junto con un plan de trabajo en el que se apropien herramientas que faciliten el cumplimiento de la labor.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Causa (s) Identificada (s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Aplicación inadecuada o desconocimiento de la normatividad aplicable a la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).
- Desconocimiento del proceso de entrega de la correspondencia por parte del operador contratado por la Entidad.
- Insuficientes controles para la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar capacitación a Gestión Documental frente a procedimiento, términos de respuestas, uso del sistema Orfeo y proceso del operador de correspondencia.	Comunicaciones :1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	1-oct-18	30-dic-18
Solicitar a Gestión Documental envío de seguimiento semanal de las PQRSD pendientes de respuesta de la Dirección de Adecuación de Tierras según reporte Orfeo.	Comunicaciones :1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	15-oct-18	31-dic-18
Enviar comunicaciones internas a los funcionarios y contratistas de la Dirección sobre el cumplimiento de respuestas a PQRSD pendientes.	Comunicaciones Internas: 1 semanal	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	15-oct-18	31-dic-18

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

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, en las acciones propuestas se indicaron las áreas responsables de su ejecución, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.

HALLAZGO N° 9 – Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad (DE-SIG-002) y de las Acciones de Mejoramiento (PR-SIG-004).

Descripción: Como resultado de la revisión realizada por la Oficina de Control Interno en el módulo “Riesgos DAFP” del aplicativo ISOLUCION, en lo relacionado con el Mapa

de Riesgos del proceso, el cual se encuentra compuesto por cinco (5) riesgos de gestión y dos (2) de corrupción, se identificaron las siguientes situaciones:

- a) La Oficina de Control Interno no identificó un riesgo relacionado con la “Pérdida de información” el cual se materializó en mayo de 2017, teniendo en cuenta que en visita de campo al distrito de adecuación de tierras Montería – Mocarí (ubicado en el departamento de Córdoba), se observó que éste no cuenta con la totalidad de los soportes físicos de las carpetas de los predios que conformaban el Registro Único de Usuarios – RGU, información necesaria para la Administración, Operación y Conservación (AOC) del Distrito, y de acuerdo con lo informado por los responsables del proceso en el distrito mencionado, esta situación se debía a que estos documentos no fueron entregados por el INCODER, debido a un saqueo que se presentó en las oficinas de esta entidad en mayo de 2017, previamente a la entrega de la información a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

El evento anterior no se tuvo en cuenta en la elaboración del mapa de riesgos del proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras” pese a que la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad en el mes de septiembre de 2017, en su numeral 15 establece: *“Análisis del riesgo. El análisis del riesgo busca establecer la probabilidad de ocurrencia del riesgo y sus consecuencias o impacto, (...).”* Ítem 15.1. *“Determinar la probabilidad: La probabilidad se puede medir: 1. Bajo el criterio de FRECUENCIA se analizan el número de eventos en un período determinado, se trata de hechos que se han materializado o se cuenta con un historial de situaciones o eventos asociados al riesgo. (...).”*

- b) La disminución de los cuadrantes en PROBABILIDAD o IMPACTO, de acuerdo con la valoración de los controles para determinar el Riesgo Residual, no se realizó observando los lineamientos metodológicos establecidos en la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad:

DESCRIPCIÓN RIESGO	SITUACIÓN OBSERVADA	VALORACIÓN RIESGO RESIDUAL	
		REGISTRADA PROCESO	RECALCULADA OCI
ADT-3. Baja Recuperación de Cartera	El riesgo presenta dos (2) controles PREVENTIVOS con un promedio de calificación de 85% y un (1) control CORRECTIVO con calificación de 40% (razón por la cual debía disminuir dos (2) cuadrantes en PROBABILIDAD); no obstante, el riesgo residual determinado en la matriz de riesgos disminuyó cuatro (4) cuadrantes en PROBABILIDAD.	ALTA (4)	EXTREMA (12)

Respecto a esta situación, la Guía para la Administración de los Riesgos de Gestión, Corrupción y Seguridad Digital y el Diseño de Controles en Entidades Públicas (Versión 1 – agosto 2018), en cuanto al “Análisis y evaluación de los controles para la mitigación de los riesgos” (página 66) menciona que: “(..), *hay que consolidar el conjunto de los controles asociados a las causas, para evaluar si estos de manera individual y en conjunto sí ayudan al tratamiento de los riesgos, considerando tanto el diseño y ejecución individual y promedio de los controles.*” (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente se observó:

- El control establecido para el riesgo de corrupción "Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico" (ADT-5) no tiene efecto alguno sobre los niveles de probabilidad e/o impacto del mencionado riesgo, teniendo en cuenta que su calificación inherente y valoración residual es idéntica, lo cual permite concluir que el efecto del control es nulo.
- Para el riesgo “Incumplimiento en la construcción de los proyectos de adecuación de tierras” (ADT-1) cuya PROBABILIDAD del riesgo inherente fue determina en "1 – Rara Vez", se asoció un control de tipo “Preventivo”, el cual, así sea eficaz tendrá un efecto cero (0) sobre la "Probabilidad" puesto que no hay más posiciones para desplazarse dentro de la matriz; no obstante, debe(n) determinarse control(es) de tipo "Correctivo" para afectar el IMPACTO que fue

determinado en “4-Mayor”, y así bajar el nivel de este riesgo en su valoración residual.

Esta situación contrasta con lo establecido en el numeral 17.2 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002), el cual contempla: “(...) *esta valoración de los controles en forma cuantitativa permite saber con exactitud cuántas posiciones dentro de la matriz de calificación, evaluación y respuesta a los riesgos es posible desplazarse, a fin de bajar el nivel de riesgo al que está expuesto el proceso analizado. (...)*”.

- c) En los siete (7) riesgos del proceso se identificaron causas potenciales que no se encuentran administradas mediante controles y/o acciones para abordar riesgos.

Respecto a esta situación, la Guía para la Administración de los Riesgos de Gestión, Corrupción y Seguridad Digital y el Diseño de Controles en Entidades Públicas (Versión 1 – agosto 2018), en su numeral 3.2.1. indica “*Al momento de definir las actividades de control (...), es importante considerar que los controles estén bien diseñados, es decir, que estos mitigan las causas que hacen que el riesgo se materialice. (...). IMPORTANTE: • Para cada causa debe existir un control. • Las causas se deben trabajar de manera separada (no se deben combinar en una misma columna o renglón). • Un control puede ser tan eficiente que me ayude a mitigar varias causas, en estos casos se repite el control, asociado de manera independiente a la causa específica.*”

- d) En las Acciones para Abordar Riesgos (AAR) o Notas de Mejora (NM) se evidenció:

- Incumplimiento de las fechas de ejecución establecidas:
 - **NM-4** “*Mejorar el seguimiento a la ejecución física y presupuestal de los proyectos de inversión para la prestación del servicio de adecuación de tierras.*” Fecha límite: 31 de marzo de 2018. Fecha real de cumplimiento: 20 de abril de 2018.

- **ARR-42:** *“Depuración y cobro de la cartera por concepto de tarifas y recuperación de la inversión de los distritos.”* Fecha límite: 17 de noviembre de 2017. Fecha real de cumplimiento: 20 de abril de 2018.
- Falta de documentación soporte de los avances reportados de las actividades ejecutadas:
 - **AAR-12** *“Reducir la probabilidad de que el riesgo de Incumplimiento en la construcción de los proyectos de adecuación de tierras se realice.”*
 - **ARR-45** *“Implementar sistemas de medición de los volúmenes de consumo hídrico en los distritos de riego de mediana y gran escala de propiedad del Estado, administrados por la Agencia, para contar con reportes confiables que permitan adecuado cobro de tarifas por la prestación del servicio.”*
 - **AAR-46** *“Reducir la probabilidad de que el riesgo de la información desactualizada impida la correcta toma de decisiones para la ejecución de recursos en adecuación de tierras.”*

Al respecto, el Procedimiento “Acciones de Mejoramiento” (PR-SIG-004) en su numeral 6, actividad 5, indica que el responsable de realizar la actividad debe *“Implementar las acciones del plan de acción propuesto dentro del plazo planeado”*, y en la actividad 7 menciona: *“Se hace seguimiento al cumplimiento de las acciones planteadas y revisar que se cuente con la evidencia (...).”*

- e) Para los riesgos de corrupción "Priorización de proyectos de Adecuación de Tierras por intereses particulares" (ADT-4) y "Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico" (ADT-5) cuyo riesgo residual fue valorado en zona "EXTREMA" no se establecieron acciones de control correctivas (sólo preventivas), de acuerdo con lo establecido en el numeral 17.4 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002); además, no se observó la elaboración de un plan de contingencia que se *“deba seguir al momento de materializarse el riesgo”*, el cual *“deberá estar*

documentado en las políticas de operación de cada proceso” y ser establecidos por el líder del proceso, tal como se indica en el numeral 18 de la misma política.

- f) Seguimiento a las acciones para abordar riesgos (AAR) y las notas de mejora (NM) con una periodicidad distinta a la establecida en el numeral 17.4 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002), teniendo en cuenta la zona del riesgo residual, la fecha de formulación de las acciones en el aplicativo ISOLUCIÓN, lo cual se realizó en noviembre de 2017, y las fechas de registro de los seguimientos y avances en el aplicativo.

VALORACIÓN RIESGO RESIDUAL	PERIODICIDAD SEGUIMIENTO SEGÚN POLÍTICA	CÓDIGO RIESGO	ACCIÓN PARA ABORDAR RIESGOS (AAR) / NOTA DE MEJORA (NM)	FECHA REPORTE DE SEGUIMIENTOS Y/O AVANCES EN ISOLUCIÓN	FECHA DE SEGUIMIENTO REQUERIDA SEGÚN POLÍTICA
MODERADA	Trimestral	ADT-1	AAR-12 AAR-13	abr-18 jun-18	feb-18 may-18
ALTA	Bimestral	ADT-2	NM-4	abr-18 jun-18	ene-18 mar-18 jun-18 ago-18
		ADT-3	AAR-42	abr-18 jun-18 ago-18	
		ADT-6	AAR-46		
		ADT-7	AAR-47	abr-18	
EXTREMA	Bimestral	ADT-4	AAR-44	abr-18	
		ADT-5	AAR-45	abr-18	

Posible (s) Causa (s) Identificada (s) por la Oficina de Control Interno:

- Falta de apropiación de los mecanismos y/o lineamientos para la identificación y formulación de los riesgos del proceso.
- Desconocimiento de los lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo de la Entidad.

- Falta de capacitación, acompañamiento y asesoría a los responsables del proceso, en materia de riesgos y manejo del aplicativo ISOLUCION.

Descripción del (los) Riesgo (s): Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Descripción del (los) Impacto(s): Incumplimiento de las metas, productos e indicadores establecidos para el proceso dentro de la Planeación Estratégica de la Entidad, debido a la ineficacia e ineficiencia operativa en los controles asociados a los riesgos.

Recomendación (es):

- Programar y ejecutar actividades de capacitación a los responsables del proceso con funcionario(a) de la Oficina de Planeación asesor(a) en materia de riesgos, sobre la estructura de la Política de la Administración del Riesgo adoptada por la Entidad, para la identificación y formulación de los riesgos, así como el correcto y oportuno monitoreo a las acciones asociadas a los controles.
- Analizar la Política de Administración del Riesgo de la Entidad frente al mapa de riesgos establecido para el proceso, con el objetivo de identificar brechas de cumplimiento. Posteriormente, asignar responsables y establecer un cronograma para realizar los ajustes pertinentes de forma oportuna.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“Literal a) No se acepta.*

Con base en la política de administración del riesgo DE-SIG-002, un riesgo se define como “Posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre el cumplimiento de los objetivos. Se expresa en términos de probabilidad y consecuencias.” Por lo anterior, la situación descrita no es un riesgo sino un hecho, dentro de un sistema de gestión de calidad los hechos que afectan la operación de la

entidad o son un incumplimiento de los requisitos normativos se consideran no conformidades y no se incluyen dentro del mapa de riesgo, sino que se tratan a través de no conformidades. De acuerdo con la norma NTC GP 1000, numeral 3.1 nota 2 La acción correctiva se toma para evitar que algo vuelva a producirse, mientras que la acción preventiva (acción para abordar riesgos – ISO 9001:2015) se toma para prevenir que algo suceda. Por lo anterior no se acepta este hallazgo.

De otra parte, el hecho de pérdida de documentos del Distrito Montería – Mocarí que fue causado por un saqueo que se presentó en las oficinas del INCODER que se encontraban desocupadas en mayo de 2017, previamente a la entrega de la información a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la acción correctiva estaría encaminada a evitar la pérdida de documentos en caso de que las funciones sobre adecuación de tierras se transfirieran de la ADR a otra entidad. Sin embargo, la Dirección de Adecuación de Tierras colocó las denuncias correspondientes por la pérdida de expediente y cumple las tareas que sobre el programa de gestión documental que le solicita la Secretaria General.

Literal b) No se acepta.

Debido a que es la herramienta ISOLUCIÓN quien hace automáticamente la calificación del control y asigna la calificación del riesgo en la matriz. Además, la Guía para la Administración de los Riesgos de Gestión, Corrupción y Seguridad Digital y el Diseño de Controles en Entidades Públicas (Versión 1 – agosto 2018) citada en el hallazgo no se encontraba vigente en la fecha de construcción del mapa de riesgo, por tanto, no puede ser referente normativo para este caso, pero se tendrá en cuenta en la construcción del mapa vigencia 2018 – 2019.

Con los respecto a los controles, en el ejercicio de construcción de la matriz no se puede colocar controles que no existen, solo aquellos que se están utilizando así no estén documentados o no sean eficientes para mitigar el riesgo, para la construcción de nuevos controles que sean eficientes se general las acciones para abordar riesgos.

Literal c) No se acepta.

Ya que el requisito que indica que “Para cada causa debe existir un control. • Las causas se deben trabajar de manera separada (no se deben combinar en una misma columna o renglón). • Un control puede ser tan eficiente que me ayude a mitigar varias causas, en estos casos se repite el control, asociado de manera independiente a la causa específica” está contenido en la Guía para la Administración de los Riesgos de Gestión, Corrupción y Seguridad Digital y el Diseño de Controles en Entidades Públicas (Versión 1 – agosto 2018) que es posterior a la construcción del mapa de riesgos del Proceso de Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras, por tanto no puede ser referente normativo para este caso.

Este criterio se tendrá en cuenta en la construcción del Mapa de Riesgo de la vigencia 2018 – 2019.

Literal d) No se acepta.

Debido a que se cuenta con la evidencia de las acciones cumplidas, algunas cargadas directamente en el aplicativo ISOLUCIÓN y otros soportes por su complejidad se mencionan como disponibles en los archivos de la Dirección de Tierras, pero no cargaron en la herramienta por indicación de la Oficina de Planeación para no sobrecargar la base de datos del aplicativo que no permite la entrada de archivos tan pesados, lo cual genera ocupación de mayor espacio del aplicativo. (Se anexa cuadro de análisis).

De igual manera, es importante resaltar que la ADR ha realizado gestiones para la consecución de recursos que permitan la construcción de proyectos de adecuación de tierras, decisión que depende de otras entidades.

Literal e) No se acepta.

Ya que los controles que se incluyen en la matriz de riesgos son solo aquellos que se están utilizando para mitigar el riesgo, para la construcción de nuevos controles que sean preventivos o correctivos se generan las acciones para abordar riesgos.

Literal f) Se acepta se genera plan de mejoramiento.”

Causa (s) identificada (s) por el Responsable del Proceso Auditado:
Desconocimiento de los lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo de la Entidad (DE-SIG-002).

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar capacitación a la Oficina de Planeación sobre el correcto y oportuno monitoreo a las acciones asociadas a los controles de los riesgos.	Comunicación: 1	Preventiva	Dirección de Adecuación de Tierras	01-oct-18	31-dic-18

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

Una vez analizada la información emitida por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno realiza las siguientes precisiones:

- Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que la acción de mejoramiento establecida guarda correspondencia con la causa determinada; no obstante, en la acción propuesta se indicó como área responsable de su ejecución a la Dirección de Adecuación de Tierras, más no se especificó el equipo humano responsable (nombre y/o rol) de adelantar las gestiones necesarias para su cumplimiento, por lo cual se recomienda registrar esta información en el plan de mejoramiento.
- Aunque en su justificación los responsables del proceso auditado buscan desvirtuar este hallazgo, consideramos pertinente aclarar que en los archivos de la Oficina de Control Interno (virtuales y/o físicos) reposan los papeles de trabajo, registros, actas de mesas de trabajo a través de las cuales se socializaron las situaciones observadas y demás evidencias que soportan las afirmaciones contenidas en este informe, las cuales se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de las mismas.

Es importante aclarar, que la Oficina de Control Interno mencionó la “Guía para la Administración de los Riesgos de Gestión, Corrupción y Seguridad Digital y el Diseño de Controles en Entidades Públicas” (Versión 1) como un referente de una herramienta (disponible desde agosto de 2018) para el establecimiento del plan de mejoramiento que permita corregir las situaciones identificadas, más no se indicó como una norma o criterio incumplido, teniendo en cuenta su fecha de emisión.

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

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Inobservancia de los lineamientos normativos en la facturación y recaudo de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en distritos administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	No	Abierto
2	Inconsistencias en la facturación y cobro de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en los distritos entregados en Administración.	No	Abierto
3	Inadecuada supervisión y control del contrato de administración del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba.	No	Abierto
4	Inobservancia del Manual de Requisitos y Labores para la administración, operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	No	Abierto
5	Incumplimiento de los lineamientos procedimentales en las actividades de Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	No	Abierto

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
6	Inobservancia de los lineamientos procedimentales establecidos para los trámites realizados con las asociaciones de usuarios	No	Abierto
7	Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (Vigencia 2018).	No	Abierto
8	Incumplimiento de los términos legales establecidos para la atención de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias – PQRSD	No	Abierto
9	Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad (DE-SIG-002) y de las Acciones de Mejoramiento (PR-SIG-004)	No	Abierto

OTRAS OPORTUNIDADES DE MEJORAMIENTO IDENTIFICADAS (No se catalogan como hallazgos):

N° 1 – Liquidación del 5% como contraprestación del Servicio de Administración – Contrato N° 001 de 2015 suscrito entre el INCODER y la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA y subrogado el 30 de noviembre de 2016 a la Agencia de Desarrollo Rural.

Al revisar las actividades de supervisión y control en los aspectos financieros relacionados con la “*Verificación de gastos (por conceptos de administración, operación y conservación)*”, sobre la liquidación del 5% del valor de los recaudos del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba, como contraprestación o pago del servicio de administración prestado por la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA, en virtud del Contrato N° 001 de 2015, la Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de la verificación realizada por parte del supervisor de la liquidación anual correspondiente a la vigencia 2017.

Además, se observó que durante la vigencia 2018 esta liquidación se había realizado mensualmente, evidenciando los registros contables realizados por la Asociación entre los meses de enero y junio de 2018, los cuales se describen a continuación:

FECHA COMPROBANTE	N° COMPROBANTE	PERÍODO DE COBRO CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN	VALOR COBRADO
31-ene-2018	2018000048	2018 ENERO	\$ 5.405.224
28-feb-2018	2018000113	2018 FEBRERO	\$ 14.319.436
30-mar-2018	2018000182	2018 MARZO	\$ 9.511.479
30-abr-2018	2018000253	2018 ABRIL	\$ 19.585.261
31-may-2018	2018000303	2018 MAYO	\$ 15.964.256
30-jun-2018	2018000367	2018 JUNIO	\$ 8.313.016
TOTAL			\$ 73.098.672

De lo anterior, el equipo auditor no obtuvo evidencia documental en relación con el seguimiento, verificación y control realizado por la supervisión sobre los valores liquidados mes a mes como contraprestación por el servicio de administración contra los valores efectivamente recaudados por la Asociación.

Al respecto la Cláusula Tercera del Contrato N° 001 del 26 de marzo de 2015 establece que:

“El valor del presente contrato como contraprestación del servicio prestado por la administración del distrito, se estima en un 5% del valor total que efectivamente recaude el ente administrador en cada vigencia, el cual será liquidado anualmente durante la vigencia del contrato. (...).” (Subrayado fuera de texto).

Recomendación(es):

- Realizar mesas de trabajo por parte del equipo de apoyo a la supervisión en la que se establezcan los controles a implementar para articular las actividades de

supervisión y dar cumplimiento a lo establecido en el Contrato N° 001 de 2015, en concordancia con el procedimiento PR-ADT-005 y la Circular 116 emitida el 13 de julio de 2018 que refiere la *“Unificación de lineamientos relacionados con la Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras de Mediana y Gran Escala de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural”*.

- Establecer de manera clara las condiciones para que el supervisor del contrato apruebe o revise el pago por el servicio de administración prestado por la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA, correspondiente al 5% de los valores que efectivamente recaude la Asociación; estas condiciones pueden contemplar por parte de la Asociación la presentación de documentos idóneos para realizar el cobro, así como de los valores efectivamente recaudados por los servicios prestados en el Distrito, los cuales sirvan de soporte y de verificación para la supervisión.

Descripción del (los) Riesgo(s): Inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras.

N° 2 – Elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC.

En la revisión del cumplimiento de la normatividad en materia presupuestal por parte de la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA, la Oficina de Control Interno indagó acerca de la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, a lo que la Asociación informó que éste no se realiza, situación que no es concordante con el principio de planificación del proceso presupuestal, teniendo en cuenta que todos los gastos en que incurre la Asociación para la administración, operación y conservación del Distrito deben obedecer a una planeación previa para la ejecución de los recursos, atendiendo a la naturaleza del presupuesto público que se está ejecutando.

Al respecto, el Literal L) de la cláusula tercera del Contrato N° 001 del 26 de marzo de 2015, determina:

"Llevar la contabilidad de acuerdo con las normas generalmente aceptadas teniendo en cuenta la organización y condiciones económicas, según lo establecido en el artículo 13 de la resolución 133 de 2005 (...)"

A su vez, el artículo 13 de la Resolución 1399 de 2005 del INCODER, estipula que:

"El presupuesto contenido de los ingresos y gastos para la representación, manejo y administración de los Distritos de Adecuación de Tierras es público. En consecuencia, de conformidad con el artículo 345 de la Constitución Política de Colombia, no se podrá percibir ingreso o ejecutar gasto alguno que no haya sido incorporado al presupuesto y aprobado por el órgano ejecutor público. Por tratarse de un presupuesto público se aplicará el Decreto Recopilatorio 111 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto", Capítulo II "De los principios del sistema presupuestal", artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18; 36, 68, 71, 73; 112 y 113, y las demás normas que lo adicionen, reformen o modifiquen (...)"

Así mismo, el artículo 73 del Decreto 111 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto", contempla:

"La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él (...)"

Recomendación(es): Llevar a cabo jornadas de capacitación sobre la normatividad aplicable a las Asociaciones de Usuarios que administran recursos públicos, así como brindar la asesoría y acompañamiento necesarios a la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA en el manejo financiero y presupuestal de los recursos del Distrito.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Asociaciones de adecuación de tierras que no cumplen con su objeto y funciones, de acuerdo a la ley.
- Inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras.

N° 3 – Periodos de Facturación del Distrito.

La Oficina de Control Interno indagó con la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA acerca de los períodos de facturación establecidos en el Distrito de Adecuación de Tierras Alto Chicamocha y Firavitoba, obteniendo la siguiente información:

DESCRIPCIÓN	PERIODICIDAD
TARIFAS VOLUMÉTRICAS	
USO INDUSTRIAL	MENSUAL
USO AGRÍCOLA	MENSUAL
USO DOMESTICO	MENSUAL
USO SEMI-INDUSTRIAL	MENSUAL
11 UNIDADES DE RIEGO	BIMESTRAL
TARIFAS FIJAS	
ALTO CHICAMOCHA SIN RIEGO	BIMESTRAL
FIRAVITOBA	ANUAL
ALTO CHICAMOCHA 11 UNIDADES	BIMESTRAL
NOBSA	ANUAL

No obstante, no se obtuvo documentación en la que la Junta Directiva de la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA haya reglamentado tales priodicidades de facturación.

Conforme lo anterior, en el artículo 18 de la Resolución N° 1399 del INCODER se establece:

"(...) La periodicidad de la facturación será determinada por la Junta Directiva de las Asociaciones de Usuarios según las necesidades de cada Distrito de Adecuación de Tierras en particular. El INCODER, por conducto de la Subgerencia Administrativa y Financiera, brindará su asesoría para que se establezca un proceso de facturación ágil, oportuno y eficiente. (...)"

Recomendación(es): Solicitar a la Asociación de Usuarios USOCHICAMOCHA toda la documentación relacionada con las condiciones establecidas para el proceso de facturación del Distrito, con el fin de facilitar las actividades de seguimiento y control de dicho proceso, de igual forma brindar la asesoría y acompañamiento que requiera la Asociación en aras de mantener un proceso de facturación ágil, oportuno y eficiente.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Asociaciones de adecuación de tierras que no cumplen con su objeto y funciones, de acuerdo a la ley.
- Inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras.

N°4 – Proyectos de Inversión a cargo del Proceso "Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras".

Para el proyecto de inversión "Administración Conservación y Operación de Distritos de Riego y Drenaje a Nivel Nacional", registrado en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI a cargo del proceso auditado, la actividad "Ejecutar gastos reembolsables que se requieran para la administración, operación y conservación de los distritos administrados (reparación y operación de maquinaria, adecuaciones locativas distritos)", contaba con una apropiación presupuestal de \$806.150.121; no obstante, a 31 de julio de 2018 no se habían comprometido ni obligado recursos; al respecto, no se

observó el reporte de avance físico ejecutado y/o las observaciones sobre las acciones adelantadas para su ejecución.

Al indagar sobre esta situación, la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva, mediante correo electrónico del 11 de septiembre de 2018 manifestó lo siguiente:

"(...) Se continua el proceso de estructuración de un proceso licitatorio para suscribir un contrato de Conservación de los 6 Distritos administrados por la ADR. Dentro del proceso de conservación se encuentra realizar reparación y operación de maquinaria, adecuaciones locativas distritos, mantenimiento e instalación compuertas, suministro herramientas e insumos para operación, mantenimiento de la bomba actual y el suministro e instalación de una nueva acometida eléctrica. (Dada la restricción de caracteres en el SPI a 300 únicamente, se resume el párrafo de avance de la actividad). Igualmente, en el SPI para las demás actividades que no presentan compromisos y obligaciones se cuentan con las respectivas observaciones en el SPI."

No obstante, en consulta realizada el día 11 de septiembre de 2018 en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, no se evidenció el registro de las observaciones correspondientes para la actividad antes mencionada, de igual forma para la actividad *"Realizar las compras de materiales y suministros para la conservación y operación"*, la cual contaba con una apropiación presupuestal de \$1.831.109.370 no se habían comprometido ni obligado recursos, así como tampoco se registraron las observaciones respectivas sobre las acciones adelantadas para su ejecución.

Lo anterior, a pesar de que la Oficina de Planeación en seguimiento realizado mediante el formato F-DER-011 "Seguimiento al SPI por Oficina de Planeación" para los meses de junio y julio de 2018, solicitó el reporte de las acciones adelantadas para ejecutar los recursos de dichas actividades.

Sobre las situaciones mencionadas, en la actividad 15 *"Registro y seguimiento en el SPI-DNP"*, del numeral 6. *"Desarrollo"* del procedimiento PR-DER-010 (versión 1) se establece:

"Registrar mensualmente los avances del proyecto de inversión en cada uno de los módulos del aplicativo del SPI con los respectivos anexos, si éstos se requieren, que amplíen la información de lo ejecutado en el mes en registro, siguiendo las orientaciones de la guía de registros de seguimiento mensual del DNP".

Recomendación(es): Verificar y gestionar las observaciones realizadas en el seguimiento a los reportes del SPI mediante el formato F-DER-011 "Seguimiento al SPI por Oficina de Planeación" atendiendo los lineamientos metodológicos establecidos en el procedimiento PR-DER-010 "Formulación, Actualización y Seguimiento de Proyectos de Inversión" y en caso de requerirse aclaraciones al respecto, solicitar al área encargada la asesoría y el acompañamiento necesarios con el fin de llevar a cabo los reportes de manera efectiva y oportuna.

Descripción del (los) Riesgo(s): Inobservancia del Plan de Acción Institucional - vigencia 2018.

--

Nota: Es necesario aclarar que las acciones propuestas corresponden a recomendaciones de la Oficina de Control Interno que en ningún caso son de obligatoria ejecución por parte de la Entidad.

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., 28 de septiembre de 2018.

HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Ariana Isabel Gómez Orozco, Gestor T1

Revisó: Claudia Patricia Quintero Cometa, Contratista.