

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

Oficina de Control Interno

Nº INFORME: OCI-2019-031

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

DESTINATARIOS:¹

- Claudia Ortiz Rodríguez, Presidente.
- Víctor Manuel Mondragón Maca, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado del Presidente - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno).
- Carolina Chinchilla Torres, Secretaria General.
- Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos.
- Patricia María Assís Doria, Gestor T1, encargada del empleo Jefe de Oficina de Planeación.
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual, encargado del empleo Vicepresidente de Integración Productiva.

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

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

Maicol Stiven Zipamocha Murcia, Técnico Asistencial.

Luis Miguel Cuadros Alfonso, Contratista.

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

OBJETIVO(S): Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos 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.
- Gestión ambiental (licencias, permisos, concesiones y/o autorizaciones) y suscripción de actas de compromiso
- Ejecución de obras, adquisiciones 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 riesgo de propiedad de la ADR, para prestar el servicio público de adecuación de tierras.
- Supervisión y control técnico.
- Evaluación de resultados obtenidos frente a los indicadores establecidos.
- Análisis de debilidades del proceso y elaboración de plan(es) de mejoramiento.
- Monitoreo y revisión de la gestión de los riesgos del proceso.
- Seguimiento al Plan de Acción Institucional.

Período Auditado: Agosto de 2018 a Agosto de 2019.

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

LIMITACIÓN EN EL ALCANCE: Las siguientes actividades, aunque hacen parte del proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”, no fueron objeto de revisión en la presente auditoría, debido a que la Oficina de Control Interno no cuenta con recurso humano calificado en el área de Ingeniería Civil o de disciplinas afines de Ingeniería asociadas a obras de infraestructura, como también por restricciones de tiempo, toda vez que, la labor de auditoría ejecutada por la Oficina de Control Interno está supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría.

- Identificación, reconocimiento, análisis y elaboración del informe técnico del proyecto.
- Elaboración de estudios de prefactibilidad y de factibilidad.
- Trámites ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para el reconocimiento e inscripción de las asociaciones de usuarios de los distritos de adecuación de tierras.
- Elaboración de los diseños detallados.
- Revisión estudios y diseños del proyecto, presentados a la Agencia.
- Elaboración estudios y diseños para la rehabilitación, complementación, ampliación y modernización de distritos.
- Gestión predial y arqueológica (si aplica), y suscripción de actas de compromiso.

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

- Decreto 2364 de 2015 “(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)”.

- Ley 41 de 1993 "(...) se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones"
- Decreto 1071 de 2015 "(...) Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"
- Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (Actualización 2015)
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión (CP-ADT-001, PR-ADT-003 a PR-ADT-006, MO-ADT-003, MO-GCO-001, Mapas de Riesgos de Gestión y de Corrupción, Política de Administración de Riesgos, entre otra).
- Planes de mejoramiento (auditoría interna año 2018).
- Plan de Acción Institucional.
- Demás normatividad aplicable.

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

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

1. Errores y omisiones en la facturación de las tarifas autorizadas mediante Resolución de aprobación de los presupuestos ordinarios de Administración, Operación y Conservación del distrito, así como inconsistencias en datos claves requeridos para

la liquidación del servicio público de adecuación de tierras, tales como consumos y áreas beneficiadas.

2. Desactualización del Registro General de Usuarios (RGU) e inconsistencias en la información registrada en las facturas, respecto a la falta de inscripción de áreas a beneficiar con servicio de riego e información incompleta de los usuarios en el RGU.
3. Omisión de datos mínimos requeridos en la factura y deficiencias en la gestión de cobro de los servicios prestados relacionadas con la falta de diligencia en la entrega de la factura al usuario y trámites para su cobro, tanto persuasivo como coactivo.
4. Incumplimiento de obligaciones legales de carácter ambiental, tales como: renovación oportuna de concesiones de aguas y las obligaciones derivadas, Programa para el Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA) y pago de Tasa por Uso de Agua (TUA).
5. Deficiencias en el control y supervisión a la Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por Asociaciones de Usuarios, dado que los bienes adquiridos en el DAT no habían sido ingresados al inventario de la Entidad, a la vez, no estaban amparados con una póliza de seguros, y no se contaba con un programa anual de inspección de obras, un plan de inversiones quinquenal y mecanismos para la medición de los avances de los planes de mantenimiento y determinación del estado actual de conservación de las obras.
6. Omisiones en la ejecución de actividades administrativas y de operación en Distrito de Adecuación de Tierras administrado por la Agencia de Desarrollo Rural, en materia de suficiencia e idoneidad del personal asignado en las labores de AOC, ejecución de controles clave de revisión y autorización, tareas de recopilación de datos relevantes para la facturación del servicio público de adecuación de tierras y registros de mantenimiento a la maquinaria y equipo de propiedad de la ADR.
7. Ausencia de lineamientos para identificar y priorizar obras de rehabilitación, ampliación, complementación y/o modernización de los distritos de adecuación de

tierras existentes, administrados tanto por la ADR como por Asociaciones de Usuarios.

8. Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (vigencia 2019), debido al cumplimiento extemporáneo o incumplimiento de actividades que podrían impactar el cumplimiento del indicador asociado, incongruencia entre la fórmula y la meta del indicador frente a la meta de sus actividades e inconsistencia entre los avances registrados y los soportes cargados en ISOLUCION.
9. Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad, en cuanto a inapropiada revelación del riesgo de corrupción, inadecuado diseño de controles y debilidades en la identificación de riesgos de gestión.

RIESGOS CUBIERTOS:

Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión del proceso

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR	Si
Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos administrados directamente por la ADR.	Si
Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR.	Si

Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción del proceso

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero.	Si

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Inexistente o inadecuada priorización de los Proyectos y/o Distritos de Adecuación de Tierras que deben ser objeto de intervención e inversión.	Si
Inadecuada supervisión a la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.	Si
Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.	Si
Cálculo inadecuado del valor de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras.	Si
Ejecución de obras o intervenciones estructurales en el Distrito de Adecuación de Tierras sin los permisos, licencias y demás requisitos ambientales exigidos normativamente.	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 y/o deficiencias en la asignación de los productos y actividades al proceso.	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 14 de agosto de 2017 y adoptado 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 la siguiente fortaleza a resaltar:

- Los responsables del proceso, en conjunto con las Asociaciones de Usuarios (en los casos aplicables), confeccionaron los presupuestos de ingresos y gastos de los Distritos de Adecuación de Tierras, soportando con los anexos correspondientes las partidas y el origen de su estimación, lo cual permitió el cómputo de las tarifas volumétricas y fijas que se aplicaron durante la vigencia 2019.

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

En la vigencia 2018 la Oficina de Control Interno llevó a cabo la primera auditoría interna al proceso " *Prestación y Apoyo del Servicio Público de Adecuación de Tierras* " cuyo período evaluado fue agosto de 2017 a julio de 2018. En esa auditoría se identificaron nueve (9) hallazgos que fueron comunicados a través del informe OCI-2018-028 emitido el 28 de septiembre de 2018, de los cuales, los responsables del proceso auditado aceptaron cinco (5) y cuatro (4) fueron aceptados parcialmente, así:

N°	TITULO DEL HALLAZGO (Informe OCI-2018-026)	RESPUESTA
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).	Aceptado Parcialmente
2	Inconsistencias en la facturación y cobro de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en los distritos entregados en administración.	Aceptado
3	Inadecuada Supervisión y Control del contrato de administración del Distrito de Adecuación de Tierras del Alto Chicamocha y Firavitoba.	Aceptado
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).	Aceptado
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)	Aceptado
6	Inobservancia de los lineamientos procedimentales establecidos para los trámites realizados con las asociaciones de usuarios.	Aceptado Parcialmente
7	Inconsistencia y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (Vigencia 2018).	Aceptado Parcialmente

N°	TITULO DEL HALLAZGO (Informe OCI-2018-026)	RESPUESTA
8	Incumplimiento de los términos legales establecidos para la atención de las Peticiones, quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias - PQRSD	Aceptado
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)	Aceptado Parcialmente

Para los nueve (9) hallazgos, los responsables del proceso auditado propusieron un total de veinticuatro (24) acciones de mejoramiento con fecha inicial de ejecución el 30 de septiembre de 2018 y fecha final de cumplimiento el 31 de diciembre de 2019, por lo que, el 31 de julio de 2019, la Oficina de Control Interno realizó seguimiento al cumplimiento de veintiún (21) acciones que tenían fecha límite de cumplimiento el 30 de junio de 2019.

La Oficina de Control Interno inspeccionó y analizó la evidencia entregada por los responsables del proceso, verificando la efectividad de las acciones planteadas junto con la unidad de medida establecida para cada de ellas, en lo que obtuvo los siguientes resultados:

CANTIDAD HALLAZGOS	CANTIDAD ACCIÓN(ES)	ESTADO ACCIONES			ESTADO HALLAZGOS	
		CERRADAS	ABIERTAS		CERRADOS	ABIERTOS
			SIN VENCER	VENCIDAS		
9	24	5	3	16	1	8

De acuerdo con lo anterior, continuaban abiertos ocho (8) hallazgos identificados en la vigencia 2018 (N° 1 al 8), toda vez que, las acciones o planes de mejoramiento propuestos no fueron ejecutados íntegramente, por lo que se infiere que los factores de riesgo asociados a los hallazgos siguen existiendo, en consecuencia, la probabilidad de materialización de los mismos.

En consonancia con lo anterior, la Oficina de Control Interno precisa que, en esta segunda auditoría se observaron de nuevo situaciones que habían sido identificadas y reportadas en la vigencia 2018, lo cual denota que los responsables del proceso auditado aún no

han emprendido acciones contundentes que ataquen la(s) causa(s) raíz de estas situaciones, como también que el planteamiento de los planes de mejoramiento requiere ser fortalecido en aras de formular metas e indicadores verificables y adecuadamente soportados en evidencia uniforme y congruente con las actividades del proceso.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno reitera su recomendación de emprender acciones que permitan identificar los factores generadores de tales situaciones y el diseño e implementación de controles que sirvan para mitigar su propagación y efectos, a la vez, establecer métricas que permitan cuantificar el avance en el logro de disminución de estas situaciones.

HALLAZGOS:

Para efectos de verificar el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de la Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT), la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de tres (3) de éstos, a los cuales realizó visita de campo entre el 16 y el 20 de septiembre de 2019:

NOMBRE DAT	DEPARTAMENTO	ADMINISTRADO POR	CONTRATO / CONVENIO DE ADMINISTRACIÓN
REPELÓN	Atlántico	Agencia de Desarrollo Rural	No Aplica
MARÍA LA BAJA	Bolívar	Asociación de Usuarios - USOMARIALABAJA	Convenio de Administración 194 del 14-dic-07, subrogado a la ADR el 30-nov-16
ARACATACA	Magdalena	Asociación de Usuarios - USOARACATACA	Contrato de Administración del 26-dic-14, subrogado a la ADR el 30-nov-16

Durante las visitas de campo, la Oficina de Control Interno realizó inspección física a los bienes muebles e inmuebles de los distritos, a la vez que solicitó los soportes documentales que evidenciaran el cumplimiento de los derechos y obligaciones derivadas de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras, en lo que encontró las siguientes situaciones, cuya información detallada se encuentra registrada en los papeles de trabajo elaborados por el auditor que practicó las pruebas

correspondientes, los cuales son custodiados por la Oficina de Control Interno y se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de los mismos.

HALLAZGO N° 1. Errores y omisiones en la facturación de las tarifas autorizadas e inconsistencias en los datos requeridos para la liquidación de los servicios prestados.

Descripción: En la verificación del proceso de facturación y recaudo de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras, en dos (2) de los DAT de la muestra, se identificaron errores y/u omisiones en las facturas revisadas que generaron un mayor o menor valor liquidado con los que se determinó la facturación, como también falta de liquidación y cobro, tal como se detalla a continuación:

Distrito de Adecuación de Tierras REPELÓN

En el artículo tercero de la Resolución 0382 del 26 de junio de 2019 “(..) se expiden los presupuestos ordinarios de Administración, Operación y Conservación y el valor de las tarifas para el año 2019, de los Distritos de Adecuación de Tierras de Repelón (...), administrados por la Agencia de Desarrollo Rural”, se estableció: “El valor de las tarifas fijas, volumétricas y tasa de reposición de maquinaria y equipo TRME para la vigencia 2019, (...), será la siguiente:

TARIFA - DESCRIPCIÓN	VALOR	UNIDAD
Tarifa fija Zona 1- Canal Superior	\$ 187.065,00	ha/año
Tarifa volumétrica Zona 1- Canal Superior	\$43,20	m ³
Tarifa Reposición de Maquinaria y Equipo – TRME - Canal Superior	\$13.582,00	ha/año
Tarifa fija Zona 2- Canal Inferior	\$157.840,00	ha/año
Tarifa volumétrica Zona 2- Canal Inferior	\$30,00	m ³
Tarifa Reposición de Maquinaria y Equipo – TRME - Canal Inferior	\$19.024,00	ha/año

NOTA: Las Tarifas Fija y de Reposición de Maquinaria y Equipo están en términos anuales; por lo tanto, debido a que el proceso de facturación a los usuarios se realiza de manera semestral (periodos enero a junio y de julio a diciembre de cada anualidad) debe tomarse la mitad (50%) de cada una de ellas.

Para la verificación de la facturación y recaudo de tarifas en el DAT Repelón, administrado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno solicitó una muestra de cien (100) facturas, de las cuales, solo fueron entregadas sesenta y ocho (68), es decir, el 68% de la cantidad requerida.

Respecto a las treinta y dos (32) facturas faltantes, mediante correo electrónico del 24 de septiembre de 2019 el Ingeniero - Técnico de Registro y Cartera, indicó: *"(...) Las facturas que no se relacionan fue porque (sic) se les entregaron a los trabajadores de predios para que ellos les tomaran la firma a los propietarios, pero nunca regresaron dichas facturas ni la copia ni la original"*, de lo que no se observó soporte de entrega de tales facturas a los trabajadores de los predios, lo cual, evidencia inobservancia del procedimiento *"Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras"* (PR-ADT-004), numeral 4.2.2.4 *"Facturación y recaudo de tarifas"* que establece: *"(...) El Ingeniero de Operación y Conservación o el Director de la Unidad Técnica Territorial coordinará lo pertinente para que el personal de operación del distrito, haga entrega en el predio o la dirección registrada en el Registro General de Usuarios - RGU; para ello debe dejar constancia, como evidencia de entrega, en el listado suministrado por el profesional o Auxiliar de Registro y Cartera, con su respectiva firma y con las observaciones correspondientes"*.

No obstante lo anterior, la Oficina de Control Interno procedió a revisar las sesenta y ocho (68) facturas suministradas [treinta y tres (33) del segundo semestre de 2018 con fecha de facturación 1 de enero de 2019 y treinta y cinco (35) del primer semestre de 2019 con fecha de facturación 1 de julio de 2019], en las que identificó imprecisiones en el valor de las tarifas facturadas a los usuarios y errores u omisión en la facturación y cobro del valor de consumo de agua, tal como se detalla a continuación:

- En quince (15) facturas del año 2019 (22% de la muestra) de predios pertenecientes a canal superior², se observó que la *"Tarifa de Reposición de Maquinaria y Equipo"* -

² Los canales corresponden a las fuentes de abastecimiento de agua para los usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras, los cuales se han definido como superior e inferior, y cada uno de ellos, tiene establecida una tarifa diferente para el cobro del servicio.

TRME cobrada fue de \$6.926, siendo el valor autorizado \$6.791 (50% de \$13.582), lo cual supone una diferencia cobrada en exceso de \$135 por unidad de área beneficiada, en consecuencia, un valor total de \$50.027 en la muestra revisada.

- En seis (6) facturas del año 2019 (9% de la muestra) de predios pertenecientes a canal superior, se observó que la “*Tarifa Volumétrica*” cobrada fue de \$30, siendo el valor autorizado \$43,12, lo cual supone un menor valor cobrado de \$13,12 por unidad volumétrica (m³) consumida de agua, en consecuencia, un menor valor total de \$775.576 en la muestra revisada.
- De la vigencia 2018 no fue suministrada la Resolución mediante la cual se debió establecer el valor de la tarifa volumétrica y tasa de reposición de maquinaria y equipo a cobrar en dicho año; por lo tanto, no fue posible verificar la exactitud de los valores facturados por estos conceptos en la muestra de facturas del segundo semestre del año 2018.
- En veintidós (22) facturas del año 2019 (32% de la muestra), se observaron datos inexactos en el valor facturado por consumo de agua, toda vez que, al multiplicar la cantidad de consumo registrada en el campo "Consumo actual" de la factura, por el valor de la tarifa volumétrica, el recalcu arroja diferencias frente al monto facturado o cobrado al usuario. Esta situación generó un menor valor facturado y/o cobrado de \$17.681.457 aproximadamente.

Al respecto, es importante mencionar que la Oficina de Control Interno observó que los formatos "*Comprobante de Registro de Agua para Riego*" estaban diligenciados a lápiz por parte de la persona que desempeñaba el rol de Canalero, por lo que se infiere que este documento puede ser susceptible de modificaciones o alteraciones, lo que redundaría en incertidumbre e/o inexactitud de los datos utilizados para la facturación.

- En veinticinco (25) facturas (37% de la muestra), aunque la factura reportaba una cantidad de consumo o volumen de agua que el usuario utilizó para sus actividades

de riego, el costo del consumo no fue facturado y/o cobrado al usuario. Esta situación generó un valor total de \$26.155.254 aproximadamente no facturado y/o cobrado a los usuarios.

Cabe mencionar que, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) continua gestionando la facturación y cartera del DAT Repelón a través del aplicativo SIFI (Sistema de Información Financiera Integrada), el cual presenta obsolescencia debido a que está basado en un Sistema Operativo de Disco (DOS, por sus siglas en inglés), las copias de respaldo se almacenan en disquetes o discos flexibles, que son susceptibles de daño o pérdida, y presenta vulnerabilidades operacionales, tales como: falta de alertas parametrizadas en caso de que se ingrese información errónea (controles de validación/registro), debilidades en la exportación de archivos a otras plataformas como Excel y en la generación de reportes de cartera consolidados o a la medida de las necesidades de los usuarios del aplicativo.

Mediante reunión realizada el 30 de septiembre de 2019 con los responsables del proceso auditado en la sede central, se informó a esta Oficina de Control Interno que, se encuentra en curso la contratación de un desarrollo tecnológico que servirá para reemplazar el aplicativo SIFI y llevar en adelante la administración de la cartera, con lo que se espera atacar el factor de obsolescencia.

Distrito de Adecuación de Tierras MARÍA LA BAJA

Para la verificación de la facturación y recaudo de tarifas en el DAT María La Baja, administrado por la Asociación de Usuarios USOMARIALABAJA, la Oficina de Control Interno solicitó una muestra de treinta y tres (33) facturas generadas en el período comprendido entre enero y junio de 2019, de las cuales, quince (15) correspondían a tarifa fija (drenaje) y las dieciocho (18) restantes a tarifa volumétrica, dentro de las cuales, diez (10) facturas correspondían a cultivo de arroz y ocho (8) a otros cultivos. En la revisión se identificaron las siguientes situaciones:

- **Incertidumbre en el cálculo de volúmenes de agua entregados** (consumo).

En el análisis del método con el cual el DAT recopila los datos de consumos de agua y aplica las tarifas aprobadas, la Oficina de Control Interno observó que la Asociación de Usuarios USOMARIALABAJA no dispone de un método de medición actualizado que permita determinar los volúmenes de agua efectivamente entregada en cada predio. Al respecto, la Asociación informó que: *“(...) se heredó de administraciones anteriores un sistema de medición sobre la entrega final del agua al usuario, dicho método consiste en realizar la apertura de las compuertas ubicadas en los predios, a una altura que permite el paso del agua en la cantidad requerida según el área de cultivo, teniendo en cuenta las dotaciones establecidas para cada cultivo, (...)”*.

En consonancia con lo anterior, la Oficina de Control indagó sobre los soportes de las mediciones de los volúmenes de agua entregados a los usuarios, con los cuales se realizó la facturación, a lo que, los responsables en el DAT manifestaron: *“(...) los soportes de los registros de medición volumétrica (que contempla datos como, tiempos, nombre de predio, nombre usuario, hectáreas beneficiadas, tipo de cultivo, etc.), se realizan para todos los cultivos, a excepción del cultivo de arroz, para el cual se tiene establecido un valor fijo por hectárea de \$350.000, que es el resultado de multiplicar 12.500 m³ de agua por hectáreas que necesita el cultivo de arroz (estimación agronómica dada por FEDEARROZ), por los \$28 establecidos mediante Resolución para el cobro de la tarifa (2019), y la prestación del servicio se realiza durante 90 días (ciclo de riego necesario para el cultivo de arroz). Para dicho cultivo (de arroz) se cobra un anticipo del 80% del servicio prestado y el 20% restante posterior a la prestación del servicio”*.

En este orden de ideas, si bien la facturación del servicio de riego prestado para el cultivo de arroz se realiza con datos estadísticos de dotación por cultivo aportados por una entidad válida para los efectos, se identificó que no se están llevando los registros de las actividades relacionadas con el suministro de agua para riego, tales como inicio y suspensión de la operación, y mediciones del agua entregada a cada usuario, por cuanto se estaría incumpliendo lo establecido en:

- Artículo 6o. *"De los Medidores de Consumo"* de la Ley 373 de 1997, que indica: *"Todas las entidades que presten el servicio de acueducto y riego, y demás usuarios que determine la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental competente, disponen de un plazo de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley, para adelantar un programa orientado a instalar medidores de consumo a todos los usuarios, con el fin de cumplir con lo ordenado por el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 146 de la Ley 142 de 1994"*.
- Artículo Segundo de la Resolución 0571 del 26 de junio de 2008 emitida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique "CARDIQUE", que al respecto establece: *"La "ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL DISTRITO DE RIEGO Y ADECUACIÓN DE TIERRAS DE GRAN ESCALA DE MARIA LA BAJA USOMARIALABAJA", a través de su representante legal cumplirá con las siguientes obligaciones: (...) Numeral 2.3. Llevará registros de áreas regadas y volúmenes entregados a esas áreas, por medio de las cuales pueda conocerse las demandas brutas de riego, para los distintos cultivos que se practiquen"*.

De igual forma, esta situación podría conllevar a la caducidad de la concesión otorgada y posibles sanciones, de conformidad con lo establecido en el Artículo Décimo Cuarto de la Resolución precedente, que indica: *"El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones impuestas en la presente resolución y en especial las obligaciones señaladas en el artículo 62 del Decreto Ley 2811/74 y el artículo 248 del Decreto 1541/78 serán causales de caducidad de la concesión otorgada, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar por el daño o deterioro del recurso natural renovable, previo requerimiento a la sociedad concesionaria"*.

Finalmente, la Oficina de Control Interno solicitó a la Asociación USOMARIALABAJA informar cómo se estimaba el valor de "Consumo" registrado en las facturas de cultivos de arroz, puesto que, si bien se observaba que el valor total de la factura guardaba correspondencia al multiplicar el consumo con el valor establecido, no era claro de dónde se obtenía el dato de consumo, a lo que la Asociación, mediante correo

electrónico del 2 de octubre de 2019, respondió: *"Debido a que el procedimiento para efectos de cálculo de la tarifa volumétrica para el cultivo de arroz se hace de manera ponderada, esto significa que el área declarada por el usuario se multiplica por el valor correspondiente a una hectárea (350.000), valor ponderado, para efectos de establecer el valor correspondiente al anticipo, existen circunstancias que hacen variar tal metodología, por ejemplo, durante la pasada campaña, no hubo riego continuo, se utilizó un esquema de riego dejando una zona sin servicio de manera rotativa. Para el caso del predio con la factura 50-75636, este predio es el último en irrigar en la zona norte del distrito (Se ubica al lado del peaje y por su ubicación topográfica no alcanza a regarse totalmente quedando 3 hectáreas sin riego factor que se tiene en cuenta al momento de generar la facturación final). Para establecer el consumo se toma el valor correspondiente al resultado de multiplicar el área real a facturar, para el caso (15), multiplicado por \$350.000, da como resultado \$5.250.000, luego este valor se divide entre el costo unitario (28), da como resultado 187.500 m³".*

La situación antes descrita denota que, la metodología de estimación de volúmenes de agua entregados para la facturación no es precisa ni uniforme por la particularidad que presenta cada predio, lo que conlleva a dar un manejo diferencial a cada usuario al momento de expedir la respectiva factura.

▪ **Inconsistencias en el cálculo de consumos.**

Teniendo en cuenta la respuesta emitida por la Asociación USOMARIALABAJA, respecto a la determinación del valor fijo a cobrar por hectárea de cultivo de arroz, la Oficina de Control Interno procedió a realizar el recálculo de la cantidad de metros cúbicos de agua registrados en la factura como "consumo", tomando como base las hectáreas establecidas en los formatos de "autorización de riego" anexos a la factura, así como el requerimiento en volumen de agua aludido (12.500 m³ -Estimación agronómica dada por FEDEARROZ), observando que, en dos (2) de las diez (10) facturas que corresponden a cultivo de arroz (6% de la muestra total) por valor de

\$5.782.224, el valor de consumo presentó inconsistencias, situación que generó un menor valor cobrado de \$1.567.776, tal como se muestra a continuación:

INFORMACIÓN FACTURA					RECALCULO OCI		
Valor tarifa volumétrica: \$28,00 (Res. 1061 de 2018)							
FACTURA N°	PREDIO N°	ÁREA BENEFICIADA (has)	CONSUMO (m ³)	VALOR FACTURADO (Consumo x Tarifa)	CÁLCULO CONSUMO (12.500 m ³ x has)	VALOR QUE DEBIÓ FACTURARSE (Tarifa x cálculo consumo)	DIFERENCIA (Valor no facturado /cobrado)
50-75636	4B1920	18,0	187.500	\$ 5.250.000	225.000	\$ 6.300.000	\$ 1.050.000
50-75571	2B3980	3,0	19.008	\$ 532.224	37.500	\$ 1.050.000	\$ 517.776
VALOR NO FACTURADO / COBRADO							\$ 1.567.776

▪ **Deficiencias en la información suministrada para la liquidación y facturación de los consumos.**

TARIFA FIJA: En cinco (5) facturas (15 % de la muestra), se observó que el cobro de la tarifa fija se realizó sobre un área beneficiada mayor o menor al área beneficiada reportada en el Registro General de Usuarios (RGU) de cada predio facturado, lo que generó un posible cálculo errado de consumo en la facturación, así: en dos (2) facturas se cobró un mayor valor total de \$34.754.997, y en las tres (3) restantes se cobró un menor valor total de \$1.826.193.

La situación anterior se genera por una desactualización del RGU, con lo que se incumple el artículo 9, del Acuerdo 193 de 2009 del INCODER, que al respecto establece: "(...). Para el cálculo de las tarifas básicas, el administrador del distrito deberá adelantar el siguiente procedimiento: (...) 3. Actualizar el Registro General de Usuarios"; no obstante, cualquiera que fuera la causa, el administrador debe adelantar las gestiones pertinentes para garantizar que el área sobre la que se realiza el cobro del servicio corresponde al área real beneficiada de cada predio, teniendo en cuenta lo establecido en:

- Acuerdo 193 del 25 de noviembre de 2009 del INCODER, Artículo 8°, literal a) *“Tarifas por servicios: (...) 1. La tarifa fija o básica (T.F.), calculada sobre el área beneficiada del predio (...)”*. (Subrayados fuera de texto).
- Resolución 821 del 3 de octubre de 2018, Artículo Quinto *“Cálculo de Tarifas”, numeral 1. “Tarifas por servicios: (...) 1.1. La tarifa fija o básica (T.F.), calculada sobre el área beneficiada del predio (...)”* (Subrayado fuera de texto).

TARIFA VOLUMÉTRICA: En seis (6) facturas (18% de la muestra) de tarifa volumétrica que correspondían a servicios en cultivos de arroz, se observó diferencia en la cantidad de área beneficiada registrada en la factura con la reportada en el documento de autorización de riego (anexo a la factura), situación que genera incertidumbre sobre la cantidad real de área beneficiada en cada predio, y, en consecuencia, sobre los valores facturados:

FACTURA N°	PREDIO N°	ÁREA BENEFICIADA (has)		DIFERENCIA (has)
		Factura	Anexo Autorización de Riego	
50-75344	1A0830	20,25	12,00	8,25
50-75415	1B1410	10,25	26,00	-15,75
50-75511	2B2250	8,80	12,00	-3,20
50-75519	2B257A	0,00	4,00	-4,00
50-75527	2B301A	6,84	11,00	-4,16
50-75597	3B0490	15,00	25,00	-10,00

Esta situación denota falta de control sobre el área beneficiada a la que se le brinda servicio de riego, como también desactualización del Registro General de Usuarios - RGU, debido a que la información consignada en estos dos documentos (factura y anexo) no guardan correspondencia entre sí.

- **Tarifa de Reposición de Maquinaria y Equipo (TRME) no cobrada a los usuarios.**

La Oficina de Control Interno observó que la Resolución 1061 del 27 de diciembre de 2018, mediante la cual se aprobaron los presupuestos del DAT para el año 2019, en el artículo segundo contempló el cobro de la Tarifa por Reposición de Maquinaria y Equipo (TRME); no obstante, en las facturas revisadas no se observó el cobro o facturación de esta tarifa a los usuarios del distrito, incumplándose el artículo tercero de la Resolución antes mencionada, el cual señala: *“El valor de las tarifas establecidas en la presente resolución, serán de obligatorio cumplimiento por parte de “USOMARIALABAJA”, durante la vigencia 2019 y no podrán ser modificadas previa autorización de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”*

Respecto a lo anterior, mediante correo electrónico del 2 de octubre de 2019, los responsables del proceso en el DAT manifestaron: *“Debido a que esta tarifa no fue discutida en junta directiva en la cual se presentó el presupuesto de la presente vigencia, y la expedición de la resolución es posterior a la aprobación previa de parte de la junta directiva”*.

Frente a esta situación, es importante tener en cuenta que, el Acuerdo 193 de 2009 del INCODER en su Artículo 11 establece: *“Tarifa para reposición de maquinaria y equipos. Se calcula el valor anual de depreciación del equipo, de acuerdo con su vida económicamente útil y el número de horas de trabajo por año. Teniendo en cuenta que el objetivo de esta tarifa es contar con un fondo para la reposición de la maquinaria, una vez alcance su vida útil, es importante contemplar que el valor de depreciación de los equipos que se utilice en el cálculo corresponda a valores actuales de mercado. Esta tarifa se recomienda cobrarla por unidad de área (ha) beneficiada en el distrito”*. (Subrayado fuera de texto)

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

- Inadecuada parametrización de las tarifas en el aplicativo de facturación y cartera o falta de revisiones a los controles de cambio introducidos al aplicativo.

- Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes y datos recopilados en campo.
- Deficiencias en la calidad, integridad y exactitud de la información entregada por el INCODER a la ADR y a las Asociaciones de Usuarios encargadas de la administración de los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Falta de uniformidad en la metodología de medición de entrega de agua a los predios adscritos a los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Recopilación manual de los datos requeridos para facturación.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Cálculo inadecuado del valor de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras.
- Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.
- Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Sobre o subestimación de la partida de cartera por el Servicio Público de Adecuación de Tierras reflejado en los estados financieros de la Agencia de Desarrollo Rural.
- Detrimento patrimonial por errores en la estimación de la cartera e inadecuada gestión de su recaudo en los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Quejas, reclamaciones o denuncias por parte de los usuarios de los servicios de los Distritos de Adecuación de Tierras en contra de la Agencia de Desarrollo Rural, con posibles incidencias disciplinarias.
- Reprocesos o cargas operativas difíciles de administrar o gestionar.

- Restricción en el recaudo de recursos que sirvan para financiar los trabajos de Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras.

Recomendación(es): La Vicepresidencia de Integración Productiva -Dirección de Adecuación de Tierras (dependencia responsable del proceso auditado), debe revisar la funcionalidad de los aplicativos con los cuales se generan las facturas y se administra la cartera en los Distritos de Adecuación de Tierras, y establecer:

- Señales de alerta (controles de validación / informes de errores y excepciones) que ayuden a identificar errores en el ingreso o modificación de los datos de entrada como consumos o tarifas.
- Responsable(s) que avale(n) la calidad y precisión de los datos de las mediciones que toman manualmente los designados para tal labor.
- Una instancia de filtro (doble chequeo) en el que se realice una liquidación manual de la facturación, y que su resultado sea comparado con la liquidación calculada por el aplicativo, de tal manera que se puedan identificar eventuales diferencias a nivel de tarifas, cálculos de consumo u otros datos relacionados.

De otra parte, se recomienda que la Agencia de Desarrollo Rural, en conjunto con las Asociaciones de Usuarios, diseñe e implemente un documento en el que establezca un protocolo para la obtención de las mediciones de caudales (pasos de determinación) entregados a los usuarios de los predios, toda vez que en las visitas de campo no se evidenciaron dispositivos de medición o la manera en la que se ejecutaban estas labores. En dicho protocolo deben quedar explícitas las desviaciones o excepciones admisibles y/o casos especiales (si se admitiera esta última categoría), al igual que, para las mediciones deberán dejarse establecidas y descritas con claridad las evidencias que soportarán estas tareas, haciéndolas trazables para cualquier tercero que requiera validar los consumos de la facturación.

Finalmente, si se obtiene un nuevo aplicativo para la facturación y cartera, al momento de su entrada en funcionamiento deberán implementarse controles de migración que permitan obtener una conclusión razonable sobre la integridad, existencia y exactitud de los registros; además, considerar la obtención e implementación de un mecanismo de captura y cargue de los datos recopilados directamente en la plataforma, de tal manera que se evite su transcripción, lo que redundaría en posibles riesgos operativos por errores y/o fraude.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: Lo relacionado con las veinticinco (25) facturas con las que se generó un valor aproximado de \$26.155.254 no facturado y/o cobrado a los usuarios en el DAT Repelón, no fue aceptado, indicando las siguientes razones:

- *“Las mencionadas facturas son de predios a los que no se les prestó el servicio de riego en el período facturado (1 julio a 31 de diciembre o 1 enero a 30 de junio), al no haberseles prestado el servicio público de ADT no se debe generar cobro. (...).*
- *“Por la obsolescencia del sistema, existen unos valores por defecto que se muestran en la factura, como el valor de la tarifa a cobrar, en este caso, todas las tarifas parametrizadas en el sistema se mostrarán por defecto en la factura, así no se haya usado el servicio de riego. Lo anterior, también sucede con el consumo actual, el sistema trae por defecto, en los casos en que no se usa el servicio, un valor histórico de consumo del último período facturado, valor de consumo que debería aparecer en cero, pero que no es posible dado que el sistema fue diseñado de esa forma.”*

Respecto a las inconsistencias en el cálculo de consumos observadas en el DAT María La Baja, los responsables del proceso auditado manifestaron que las diferencias identificadas se habían cargado en otras facturas en razón a que el usuario había inscrito otros predios que sumaban el área beneficiada o el predio presentaba doble actividad agrícola, ejemplo: arroz y palma.

En relación con lo observado de tarifa fija indicó:

- *“(...) predios 1B119 (18 has), 1B120 (259 has), 1B164 (80 has) y 1B165 (100 has) predios colindantes que se riegan por dos canales diferentes. En aras de facilitar la facturación de las 457 has, se dividió el área por canal quedando **98 has** en el código 1B119, y **340 has** en el 1B164, el resto de área fue excluida del Registro General de Usuarios por ser el área de la planta extractora.*
- *(...) la diferencia es producto de la división de un lote por cuestión de herencia donde una aparece (...) factura 50-74701, el resto se encuentra en la factura 50-74702 (...).*
- *(...), esta diferencia es producto de la venta y división del lote del predio 1A2130 (...) y 1A365 (cobros divididos en seis (6) y tres (3) facturas respectivamente)*

Para el caso de las diferencias en la tarifa volumétrica, manifestaron que se debió a desactualización del Registro General de Usuarios, además adicionaron lo siguiente:

“Es importante aclarar que, para el caso del cultivo del arroz la facturación de la tarifa volumétrica se realiza con una DOTACIÓN de 12.500 m³ respecto al área sembrada en cada predio, y no sobre el área beneficiada. Por lo anterior, existen predios que pueden tener un área sembrada menor a la beneficiada. El cálculo del consumo se debe realizar respecto al área sembrada del formato autorización del riego y no sobre el área beneficiada del predio (ya sea la que está registrada en el sistema de facturación o en el formato del RGU). Para el caso del aspecto relacionado con “inconsistencias en el cálculo de consumos” se evidencia que en el hallazgo se tomó como referencia el área beneficiada de la factura, pero dicha área es para el cálculo de la tarifa fija, y en este caso estamos hablando de tarifa volumétrica, por consiguiente, el cálculo se debe realizar sobre el área sembrada reportada en el formato de autorización de riego. Para el caso del aspecto relacionado con “TARIFA VOLUMÉTRICA” sucede lo mismo, (...) el hallazgo establece como base de cálculo solo el área beneficiada del predio, pero se recuerda que el cálculo de la tarifa volumétrica se debe realizar sobre el área sembrada reportada en el formato de autorización de riego.

Igualmente, se debe aclarar respecto de la tarifa fija que el cálculo se realiza con el área beneficiada establecida en el RGU del sistema de facturación, RGU que para todos los efectos de facturación es el oficial para USOMARIALABAJA. Así las cosas, el formato en Excel del RGU puede tener errores de transcripción al pasar del sistema de facturación al formato. Por lo tanto, el RGU oficial es del sistema de facturación ZEUS.”

En lo referente al cobro de la Tarifa de Reposición de Maquinaria y Equipo (TRME) a los usuarios, respondieron lo siguiente:

“(…), nunca antes cuando estuvo a cargo del INCODER la supervisión del convenio vigente fue realizada indicación perentoria de aplicación del Acuerdo 193 del 2009 del INCODER, en cuanto facturar tarifa de reposición de maquinaria, solo hasta visita ADR en noviembre 2018 (...), nos fue indicado la facturación de este nuevo concepto; además de lo anterior, otros aspectos que motivaron al INCODER en su momento en no solicitar la facturación de tarifa por reposición de maquinaria, para tener en cuenta fue la fragilidad financiera del DAT MARIA LA BAJA, el estado de antigüedad del parque de maquinarias por encontrarse depreciado 100%, que DAT MARIA LA BAJA tiene a cargo en calidad de comodato, (...).

Adicionalmente, es importante tener presente que la Ley 41 de 1993 le dio la facultad a las Juntas Directivas de las Asociaciones de autorizar las tarifas a cobrar en los Distritos (artículo 22 de Ley 41 de 1993), y al organismo ejecutor la función de expedir los presupuestos aprobados por dichas Juntas Directivas (numeral 12 artículo 15 de la Ley 41 de 1993). Así las cosas, al ser la Ley una norma superior o de mayor jerarquía que un Acuerdo de Consejo Directivo, Resolución o procedimiento de una Entidad, lo establecido en la Ley prima sobre lo indicado en otras normas de menor jerarquía. Por tanto, si la Junta Directiva no autoriza la TRME no es posible que sea aplicada o facturada a los usuarios así el organismo ejecutor (ADR) expida el valor de la TRME (Es obligación de la ADR solo expedir Todas las Tarifas según la Ley).”

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

- Inadecuada parametrización de las tarifas en el aplicativo de facturación y cartera o falta de revisiones a los controles de cambio introducidos al aplicativo.
- Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes y datos recopilados en campo (consumos, restricciones de abastecimiento, control de planes de riego entre otros).
- Falta de uniformidad en la metodología de medición de entrega de agua a los predios adscritos a los Distritos de Adecuación de Tierras.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar chequeo o prueba de facturación una vez son parametrizados los valores de las tarifas de cada año en el Sistema de Facturación (SIFI o Similar) (Verificar valores ingresados – cálculos de consumos – ubicación de predios por canal – operaciones matemáticas del sistema)	Un (1) documento o matriz	Preventiva	Profesional de Registro y Cartera	01-ene-20	30-ago-20
Realizar al azar de una muestra de usuarios una liquidación manual de la facturación en Excel de cada periodo de facturación (su resultado debe ser comparado con la liquidación calculada por el Sistema de Facturación, de tal manera que se puedan identificar eventuales diferencias a nivel de tarifas, cálculos de consumo u otros datos relacionados)	Un (1) formato de liquidación manual	Preventiva	Profesional de Registro y Cartera	01-ene-20	30-ago-20
Contratar un Ingeniero de Operación y Conservación que realice una tarea de seguimiento, revisión y aprobación de los datos y formatos diligenciados y reportados por los auxiliares de riego.	Un (1) Ingeniero Contratado	Correctiva	Líder o Director de Adecuación de Tierras	01-ene-20	31-dic-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Elaborar un documento de protocolo para la obtención de las mediciones de caudales (pasos de determinación) entregados a los usuarios de los predios. En dicho protocolo deben quedar explícitas las desviaciones o excepciones admisibles y/o casos especiales (si se admitiera esta última categoría), al igual que, para las mediciones deberán dejarse establecidas y descritas con claridad las evidencias que soportarán estas tareas, haciéndolas trazables para cualquier tercero que requiera validar los consumos de la facturación.	Un (1) documento Técnico	Preventiva	Líder o Director de Adecuación de Tierras	20-ene-20	30-jun-20
Expedir una circular a los responsables de la administración de todos los Distritos de propiedad de la ADR estableciendo la obligatoriedad de aplicar el protocolo de medición de consumos.	Una (1) circular expedida	Preventiva	Vicepresidente de Integración Productiva	20-ene-20	30-jun-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta por parte de los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno la acepta, en virtud de encontrarla razonable. No obstante, los siguientes aspectos deben ser susceptibles de mejora sobre las condiciones inicialmente identificadas durante la auditoría:

- **Ausencia de facturación de Tarifa Volumétrica.** Un lector razonable de las facturas podría ser inducido a error al leer el campo “Consumo **actual**” e identificar que la partida no fue cobrada, al margen de que no exista un período de facturación correspondiente. Así las cosas, el administrador del aplicativo SIFI debe implementar una mejora en el sentido de supeditar la facturación al campo “Consumo actual” y no al período de facturación, evitando generar suspicacias sobre los cobros del servicio. En ese orden de ideas, se confirma la existencia de la deficiencia informativa a raíz de la obsolescencia del software, y en tanto no se actualice, continuarán presentándose situaciones similares a la expuesta en este reporte.

- **Inconsistencia en el cálculo de consumos.** Por las aclaraciones entregadas, se confirma que, en efecto, se presentaron las inconsistencias aludidas, las cuales fueron subsanadas dentro de otras facturas. Ahora bien, respecto de la tarifa fija se evidencia la aplicación de ajustes que no guardan correspondencia con los registros del RGU, originándose la primera desviación procedimental. De otra parte, no es posible para cualquier tercero establecer la nueva configuración de las superficies de los predios y los cobros aplicados, por lo que, es necesario que en la facturación o un anexo a ésta, se expliquen los ajustes del caso. Llama la atención que se haya facturado un área de 98 has cuando los propietarios adquirieron 18 (Predio 1B119). En virtud de esta situación, se insta a revisar la congruencia de las áreas en éste y otros casos que se identifiquen y analizar la pertinencia de las correcciones a que haya lugar.

Los casos que se sustentan en eventos de herencias, ventas y divisiones de predios, se identifican que no es trazable para cualquier tercero establecer este tipo de situaciones, por lo que es necesario que a dichas facturas se anexe un documento justificativo, o que por lo menos, esto pueda ser evidenciable en el RGU.

Frente a las facturas que presentaron inconsistencias con tarifa volumétrica, se observa que obedecen a desactualización del RGU, por lo que no se desvirtuó la situación identificada y se refuerza el hecho de la existencia reiterada de esta temática. Adicionalmente, las novedades comentadas respecto de los cómputos corresponden a desviaciones o excepciones del procedimiento que no se encuentran documentadas, por tanto, requieren cumplir con este requisito. Finalmente, es pertinente indicar que, independientemente de la fuente del RGU (sistema o medio manual), la información debería ser la misma y, si se prevé que una se encuentra rezagada o desactualizada frente a la otra, debe analizarse la pertinencia de eliminar el uso de aquella que no aporta valor al proceso.

- **Tarifa de Reposición de Maquinaria y Equipo (TRME) no cobrada a los usuarios.** El análisis de los argumentos de la improcedencia del cobro, a la luz de la ley 41 de 1993, presenta vicios de interpretación por parte de la Asociación de Usuarios

USOMARIALABAJA, toda vez que el artículo 22 aludido indica en el numeral 5: *“Presentar para el estudio y aprobación de los organismos ejecutores, los presupuestos de (...), autorizados por la Junta Directiva de la respectiva asociación, (...)”* y en el numeral 6: *“Proponer, por conducto de los organismos ejecutores, ante la Secretaria Técnica, para la aprobación (...); las tasas, tarifas y derechos por los servicios que se presten a los usuarios, con sus respectivos sustentos, teniendo en cuenta las directrices establecidas por dicho Consejo”* (subrayados fuera de texto), lo que da cuenta de que la determinación de estos cobros no es unilateral ni facultativo exclusivo de las Juntas Directivas, pues debe contar con la aprobación de los organismos ejecutores. Aunado a esto, se encuentra el hecho de que el artículo 16B – (adicionado por el artículo 258 de la Ley 1955 de 2019) indica: *“El Sistema y Método para la fijación de las Tarifas que se cobrarán como recuperación de los costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, es el siguiente: (...) d) Tarifa para reposición de maquinaria: se calcula a partir del valor anual de depreciación de la maquinaria, dividido sobre el área total del distrito de Adecuación de Tierras. Para establecer el valor que le corresponde pagar a cada usuario por concepto de esta tarifa, se multiplica por el área de cada predio.*

Para el cálculo de las tarifas se utilizará:

I. El presupuesto anual de costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, elaborado por el prestador del servicio público.

II. El registro general de usuarios actualizado.

III. El plan de adecuación de tierras proyectado.”

Dado lo anterior, es claro que el concepto de la tarifa por reposición de maquinaria y equipo y su cobro no es optativo, pues es un costo que recoge y reconoce el costo de uso de las maquinarias. En virtud de esto, es necesario que en adelante se contemple dentro de los presupuestos a ser considerados para aprobación de la Junta Directiva y de la ADR, documentando cualquier excepcionalidad en su cobro.

De otra parte, respecto a los planes de mejoramiento propuestos, la Oficina de Control Interno conceptúa lo siguiente, en el mismo orden de su proposición:

- **Primera acción.** Se insta a fortalecer la evidencia del chequeo propuesto, dejando, además de la matriz o documento establecido como meta, los soportes que permitan re-verificar el proceso efectuado y su validez. Se recomienda que la responsabilidad se segregue, es decir, que quien elabora (el Profesional de Registro y Cartera) sea revisado por una instancia superior, tal como el Ingeniero de Operación y Mantenimiento que se contrate, o incluso, el personal que la Dirección de Adecuación de Tierras considere pertinente en las circunstancias. Así mismo, se sugiere evaluar si la fecha de cierre de la acción propuesta puede ser reducida, considerando los tiempos de facturación de los Distritos de Adecuación de Tierras, evitando la materialización de los errores comentados.
- **Segunda acción.** Es válida la proposición de un muestreo aleatorio para recalcular la facturación y sus condiciones, pero se sugiere que la selección sea efectuada bajo estándares técnicamente reconocidos (aplicación de métodos estadísticos) que permitan concluir razonablemente que la cobertura del procedimiento es adecuada para garantizar la exactitud de los datos y los algoritmos; no obstante, también se invita a explorar el apoyo que pueda brindar la Oficina de Tecnologías de la Información en el diseño de una plantilla o macro que permita capturar los datos y replicar los cómputos a toda la población de usuarios. Frente al responsable, se recomienda también segregarse la revisión, de tal manera que quien elabore sea diferente de quien revise y/o apruebe.
- **Tercera acción.** Se insta a analizar el filtro temporal que haga las veces del Ingeniero de Operación y Conservación, en tanto se materializa su contratación, pues se debe evitar que los procesos queden vulnerables. A ello se suma el hecho de que el periodo propuesto para el cierre de esta acción es diciembre de 2020, período que por su amplitud requiere medidas mitigantes tempranas.

- **Cuarta acción.** Es válida la elaboración del documento técnico y su divulgación, por lo que se recomienda fortalecer la actividad con su aplicación práctica en campo, por medio del acompañamiento de los Ingenieros y/o Profesionales de la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, dejando documentada la prueba piloto como instrucción a acatar en adelante.

HALLAZGO N° 2. Desactualización del Registro General de Usuarios e inconsistencias en la información registrada en las facturas.

Descripción: Al verificar la información registrada en las facturas de la muestra, y corroborar los datos de los usuarios y los predios en el Registro General de Usuarios (RGU), se observaron las siguientes situaciones:

Distrito de Adecuación de Tierras MARÍA LA BAJA

a. Incongruencias entre la información registrada en las facturas y en el Registro General de Usuarios (RGU).

De seis (6) facturas (18 % de la muestra) por valor total de \$33.262.350, no se observó la existencia del predio o usuario en el RGU, por medio del código o el Número de Identificación Tributaria (NIT) del usuario registrado en la factura, lo cual generó incertidumbre sobre el área beneficiada indicada en la factura y en el valor cobrado a cada usuario.

Adicional a lo anterior, si bien el RGU estaba diligenciado en el formato F-ADT-021 dispuesto por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para tal fin, el mismo carecía de información, tal como: vereda donde se ubica el predio, matrícula inmobiliaria, registro catastral, condición jurídica, explotación principal, volúmenes históricos de agua, dirección urbana y/o rural de notificación del usuario.

Estas situaciones permiten concluir que, el RGU estaba desactualizado, lo que denota debilidades en la Supervisión por cuanto la Asociación USOMARIALABAJA incumple lo establecido en el artículo 7 "*Registro General de Usuarios - RGU*" de los estatutos

de la Asociación, el cual señala: *"La Asociación de Usuarios (...) "USOMARIALABAJA", llevará un Registro General de Usuarios - RGU-, el cual contendrá la relación de usuarios, al menos con la siguiente información:*

- 1. Nombre y documento de identidad del usuario y sus representantes o delegados.*
- 2. Nombre y ubicación del predio, matrícula inmobiliaria o registro catastral.*
- 3. Relación de documentos que acrediten la propiedad del predio o finca (dueño, tenedor, poseedor o arrendatario, entre otros)*
- 4. Extensión total del predio, alinde ración y explotación principal.*
- 5. Área beneficiada con riego y/o drenaje.*
- 6. Volúmenes históricos de agua suministrados en cada campaña agrícola (...)"*

Las debilidades en la Supervisión se precisan, teniendo en cuenta que, el ítem 5.3.2 *"Administrativos y Financieros"*, del numeral 5.3 *"Aspectos para Control y Supervisión"*, del 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/o Operadores" (PR-ADT-005), 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"*.

Adicionalmente, es necesario precisar que, tanto en la factura como en el RGU suministrado, no fue posible verificar el tipo de tarifa fija aplicada a cada usuario según la zona, de acuerdo con las tarifas estratificadas por zona (A, B, C) establecidas en el artículo segundo de la Resolución 1061 de 2018. Lo anterior, por cuanto no fue entregado a la Oficina de Control Interno el resultado de la zonificación realizada a los predios del área de influencia del Distrito de Adecuación de Tierras María la Baja, así

como el documento de tal proceso de zonificación, con el cual se elaboraron los presupuestos individuales por zona y posterior cálculo de tarifas diferenciales.

De otra parte, se observó la facturación de consumos con una tarifa “z” (por ejemplo, factura 50-75673) que no estaba incluida en la Resolución 1061 de 2018. Al indagar, con los responsables en la Asociación, indicaron que: *“La tarifa Z, (...) se refiere a predios que no cuentan con servicios de ninguna especie (...)”*; no obstante, en la factura mencionada se observó el cobro de servicio de riego por valor de \$3.500.000, como también que el predio tenía un saldo anterior por valor de \$1.125.000, para un valor total adeudado de \$4.625.000, lo cual no es consistente con la argumentación entregada.

c. Falta de evidencia de inscripción de áreas a beneficiar con servicio de riego en la vigencia 2019.

La Oficina de Control Interno no pudo corroborar que el área beneficiada registrada en seis (6) facturas (diferentes a cultivos de arroz), correspondiera al área a beneficiar con servicio de riego (tarifa volumétrica) requerida por los usuarios, a través de la presentación de su plan de cultivo en la campaña de riego realizada por la Asociación USOMARIALABAJA para la vigencia 2019, debido a que, los soportes del plan indicado no fueron suministrados al auditor.

Esta situación, permite inferir que hubo incumplimiento de lo establecido en el numeral 7.1 “Planes de Cultivo” del Manual de Operación del DAT “María La Baja”, que al respecto establece: *“EL Distrito semestralmente elaborará una circular notificando a los usuarios sobre la presentación de Planes de Cultivo, de acuerdo a las fechas establecidas para la respectiva campaña agrícola. Este procedimiento permite conocer (...), al inicio de la campaña agrícola las pretensiones de los usuarios respecto al área a sembrar y cultivo a desarrollar. Se adelanta el proceso, en la siguiente forma: (...). • En las fechas previstas el usuario se acerca al Auxiliar de Registro y cartera o persona encargada y suministra la información necesaria para*

diligenciar el formato “Plan de cultivo para plan de riego. (...) • El usuario presentará (...) el Plan de Cultivo con la siguiente información: Relación de cultivos a sembrar, Superficie de cada uno de ellos, Fechas de siembras previstas. (...).”

Distrito de Adecuación de Tierras REPELON

d. Falta de información en el Registro General de Usuarios -RGU

Durante la visita de campo, los responsables del proceso auditado suministraron un archivo Excel que contenía el Registro General de Usuarios (RGU) de los 416 usuarios del Distrito Adecuación de Tierras Repelón, archivo en el que se observaron campos en blanco o sin diligenciar, tales como: número de cédula o Número de Identificación Tributaria -NIT del titular de los derechos de uso y goce, número de matrícula inmobiliaria del predio, número de registro catastral del predio, y otra información (*Explotación principal -agrícola, ganadera u otra-, volúmenes históricos de agua, dirección de notificación del usuario, correo electrónico y número de teléfono*).

Sobre esta situación, en reunión realizada el 20 de septiembre de 2019 con los responsables del proceso auditado en el DAT, manifestaron que: *“El RGU del SIFI³ no tiene el tipo de cultivo y del resto de columnas en blanco del archivo Excel. Este formato no maneja el tipo de tarifa a cobrar al usuario. El sistema no cuenta con la versatilidad de arrojar un reporte consolidado con todos los tipos de cultivo y sus usuarios”*.

Al respecto, en el contenido del procedimiento “Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras” (PR-ADT-004) se observó que se descarga la responsabilidad de actualización de estos datos en el Canalero, al declararse en el numeral 4.2.2.4. que: *“El Auxiliar de riego o canalero será los encargados de suministrar al profesional o Auxiliar de Registro y Cartera, con la*

³ Sistema de Información Financiera Integrado -SIFI, mediante el cual se realiza el proceso de facturación en el Distrito de Adecuación de Tierras y la administración de la cartera.

periodicidad de facturación que se determine, el Registro General de Usuarios debidamente actualizado (...); no obstante, se evidenciaron debilidades asociadas a la actualización y gestión del RGU en los términos establecidos en el numeral 4.2.2.1 “Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios – RGU” del mencionado procedimiento.

e. Deficiencias en la obtención y registro del número de identificación de los usuarios

En la revisión de los números de identificación de los usuarios registrados en las facturas de la muestra analizada, se evidenció que tres (3) usuarios reportaban números de identificación compuestos por dos (2) dígitos, así:

FACTURA N°	PREDIO N°	IDENTIFICACIÓN USUARIO
23621 y 24037	1K0010	20
23622 y 24038	1K0020	
23653 y 24069	2B0090	14
23746 y 24162	2D0570	33

De otra parte, en las facturas N° 23477 y 23893 del Predio N° 1B050 de un mismo usuario, se observó el registro de dos (2) números de identificación diferentes del usuario o propietario, así: **.595.*** y **.959.***.

Al respecto, mediante correo electrónico del 24 de septiembre de 2019, el Ingeniero - Técnico de Registro y Cartera, manifestó: “(...), hay usuarios que aparecen con dos dígitos en el número de cédula, a ellos se les ha dicho en varias ocasiones que se acerquen a la oficina con la documentación del predio, para así poder actualizar de forma correcta las cédulas, pero la mayoría nunca van a hacer dicho procedimiento, por eso aún se encuentran con dos o tres dígitos en el RGU”. En este orden de ideas, se puede inferir que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) está

supeditada al accionar de los usuarios sobre el particular, por lo que no se prevé una pronta mejora sobre la situación.

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

- Deficiencias en la calidad, integridad y exactitud de la información entregada por el INCODER a la ADR y a las Asociaciones de Usuarios encargadas de la administración de los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Falta de alimentación y/o actualización del Registro General de Usuarios (RGU).
- Dependencia de terceros (los usuarios) y/o concentración total en éstos de las acciones para emprender gestiones de formación y/o actualización del Registro General de Usuarios.
- Insuficiencia de personal para la implementación de controles de verificación de la información en sus respectivas fuentes (campo y sistemas de información de la ADR -como por ejemplo SIFI)

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR
- Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Reprocesos o cargas operativas difíciles de administrar o gestionar.

- Restricción en el recaudo de recursos que sirvan para financiar los trabajos de Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Pérdida de fiabilidad y confiabilidad en los registros del Sistema de Información Financiera Integrado -SIFI.

Recomendación(es): Para que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) pueda contar con información veraz y razonable sobre los usuarios adscritos a los Distritos de Adecuación de Tierras, junto con sus predios y áreas beneficiadas, se hace necesario que la Vicepresidencia de Integración Productiva -Dirección de Adecuación de Tierras (dependencia responsable del proceso auditado), realice un proceso de depuración de la información que contiene el Registro General de Usuarios (RGU), evitando la dependencia de tal acción en los usuarios (más no eliminarla) para proceder con el ejercicio, y en su lugar, llevar a cabo un plan de trabajo verificable con metas medibles en el que se busque la colaboración con entes como la Superintendencia de Notariado y Registro u otras pertinentes en las circunstancias, en aras de cumplir con la alimentación y/o actualización del RGU. Así mismo, debe buscar apoyo en la Oficina de Tecnologías de la Información para que se evalúe la alternativa de hacer inter-operables los sistemas de información predial y catastral de las entidades que las administran, con los sistemas y/o bases de datos de la ADR, aminorando así los efectos de la dependencia o concentración del accionar en los usuarios.

Los avances relacionados previamente deberían ser sometidos continuamente al análisis del Grupo de Cartera de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), para impartir instrucciones o recomendaciones que ayuden a mejorar la calidad y veracidad de la información.

Para asegurar el éxito de este propósito, se sugiere constituir una figura que sirva de puente entre la información recopilada en campo y la que quedará registrada en los sistemas de información, encargándose de verificar la suficiencia y pertinencia de dichos insumos (en tanto se asigna, si así se considera conveniente, los Ingenieros de Operación y Conservación a los Distritos de Adecuación de Tierras).

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: “La información oficial del RGU es la contenida en los sistemas de información de facturación; por consiguiente, el formato F-ADT-021 es un resumen de información que debe contener el RGU. Lo anterior, no está estructurado claramente en los procedimientos PR-ADT-004 y PR-ADT-005, por tanto, los mismos deben ser aclarados en estos aspectos.”

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

- Falta de alimentación y/o actualización de los parámetros de información que conforman el Registro General de Usuarios (RGU).
- Deficiente estructuración de los procedimientos PR-ADT-004 y PR-ADT-005 en relación con la fuente oficial del RGU.
- Dependencia de terceros (los usuarios) y/o concentración total en éstos de las acciones para emprender gestiones de formación y/o actualización del Registro General de Usuarios.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar una depuración en el sistema de información de facturación para datos de identificación del propietario o usuario inconsistentes.	Cinco (5) Distritos	Correctiva	Director de UTT y Líder o Director de Adecuación de Tierras o Gerente de Distrito	01-nov-19	31-dic-20
Modificar procedimientos PR-ADT-004 y PR-ADT-005 indicando como fuente oficial del RGU el sistema de facturación utilizado.	Dos (2) Procedimientos ajustados	Preventiva	Líder o Director de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	01-nov-19	30-mar-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
<p>Realizar una encuesta de actualización de datos a los usuarios de los predios inscritos en el RGU de los Distritos</p> <p>Realizar actualizaciones de oficio por parte de la ADR o Gerente de Distrito, de acuerdo con la información de la encuesta e información secundaria de soporte que se pueda consultar en otras Entidades (IGAG, OIP, Google Eart)</p>	Catorce (14) Distritos	Preventiva	Director de UTT y Líder o Director de Adecuación de Tierras o Gerente de Distrito	01-nov-19	31-dic-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta por parte de los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno la acepta, dado que los responsables reconocen la deficiencia identificada; no obstante, es pertinente aclarar que, tal como se indicó en el reporte de hallazgo N° 1, la ADR debe analizar la pertinencia de continuar manejando un formato paralelo del RGU de forma manual, que además de generar cargas operativas, difiere del registro oficial que, como fue aclarado, es el del sistema de información, por lo que a priori, no se identifica la agregación de valor de un formato.

Respecto al plan de mejoramiento, en su orden se conceptúa sobre la razonabilidad de los mismos:

- Primera acción.** Es necesario indicar qué evidencia permitirá confirmar el ejercicio de depuración, pues el resultado final será el que figure en los sistemas de información, sin poderse identificar a causa de qué se logró dicho estado. Así mismo, es necesario oficialar a / consensuar con / las Asociaciones de Usuarios el plan de trabajo y esquemas a adoptar para lograr depurar la base de datos del RGU de sus respectivos sistemas de información y dejar los soportes del ejercicio. Aunque el ejercicio de actualización debe ser continuo, se insta a establecer métricas razonables que no supongan la dilación de la actividad a lo largo de la anualidad 2020, pues ello

redundaría en la alta probabilidad de continuar usando datos inexactos para la facturación de los Distritos de Adecuación de Tierras. Respecto a los responsables, es necesario analizar si la competencia de ejecución del ejercicio debería correr por cuenta del Director de la UTT o el Gerente del DAT, quienes por su perfil y cargo, deberían aprobar o improbar el resultado, más que ejecutarlo. Así las cosas, se invita a segregar la función de elaboración de la de aprobación final.

- **Segunda acción.** Aunque es válida la actualización de los procedimientos respecto al RGU y su fuente oficial, es más relevante que a través de ese mecanismo se instrumenten controles tendientes a garantizar la actualización continua de dicha base de datos, puesto que el documento, por sí sólo, no va a evitar que el RGU continúe en esas condiciones (desactualizado), salvo que introduzca elementos que coadyuven a lograr la meta. Se invita a analizar los campos requeridos y obligatorios del RGU que permita hacer práctico y sostenible el ejercicio.
- **Tercera acción.** Se insta a analizar su aplicabilidad a todos los Distritos de Adecuación de Tierras. Aunque la encuesta es un elemento novedoso y válido que permitiría lograr el objetivo, se recomienda especial cuidado al declarar de oficio los datos recopilados sin tener una certeza previa de su existencia y veracidad, pues, de otra manera, se podría estar generando en los reportes administrativos y contables información que resultará inexacta o inocua para los propósitos. En suma, la información que se compile debe ser contrastada con fuentes oficiales como la Procuraduría, Policía Nacional etc. También deben establecerse métricas razonables que impidan que el estado de desactualización al final de la siguiente vigencia sea alto. Estos esquemas deberían ser tenidos en cuenta en la documentación y ajustes de los procedimientos.

HALLAZGO N° 3. Deficiencias en la gestión de cobro de los servicios prestados y en los datos mínimos requeridos en la factura.

Descripción: Al verificar los datos mínimos requeridos en la factura, las labores de entrega de la misma a los usuarios y la gestión de cobro de los servicios prestados, la Oficina de Control Interno observó:

Distrito de Adecuación de Tierras REPELÓN

En cuarenta y tres (43) facturas, de las sesenta y ocho (68) de la muestra, no se evidenció una firma en el mismo documento o un soporte de entrega que acreditaran el recibo de la factura por parte de los usuarios, lo cual evidencia inobservancia del procedimiento *"Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras"* (PR-ADT-004), numeral 4.2.2.4 *"Facturación y recaudo de tarifas"* que establece: *"(...) El Ingeniero de Operación y Conservación o el Director de la Unidad Técnica Territorial coordinará lo pertinente para que el personal de operación del distrito, haga entrega (de la factura) en el predio o la dirección registrada en el Registro General de Usuarios - RGU; para ello debe dejar constancia, como evidencia de entrega, en el listado suministrado por el profesional o Auxiliar de Registro y Cartera, con su respectiva firma y con las observaciones correspondientes"*.

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-028, hallazgo N° 1, literal c.)

Respecto a esta situación, en mesa de trabajo realizada el 20 de septiembre de 2019 con los responsables del proceso en el Distrito de Adecuación de Tierras, manifestaron que, algunos usuarios son reacios a dejar constancia de recibido y/o aceptación del cobro de los servicios que les presta el distrito; por tal razón, se observan registros como "No recibido por el usuario".

De otra parte, al constatar la información requerida y registrada en las facturas de la muestra, frente a los datos mínimos que éstas debían contener, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4.2.2.4 *"Facturación y recaudo de tarifas"* del procedimiento *"Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras"* (PR-ADT-004), se identificó que el formato de la factura utilizado carecía de tres (3) de

los catorce (14) requisitos señalados en este numeral, los cuales correspondían a la falta de indicación o registro en la factura de la *“fecha de suspensión del servicio si no se registraba pago, cuadro estadístico de consumos en los últimos cuatro períodos, y si el pago se iba a cancelar con cheque, debía girarlo a: (colocar nombre registrado de la Asociación de Usuarios)”*.

Distrito de Adecuación de Tierras MARÍA LA BAJA

Del 100% de las facturas de la muestra, no fue posible corroborar los pagos realizados por los usuarios, es decir, el recaudo de los servicios prestados, como tampoco se evidenció la realización de gestiones de cobro persuasivo de las facturas cuya fecha límite de pago había vencido el 31 de julio de 2019, y de cobro coactivo de las facturas que presentaban saldos anteriores a la facturación revisada. Respecto a la ausencia de cobro coactivo, **una situación similar se observó en la auditoría anterior**, la cual fue reportada en el *Informe OCI-2018-028, hallazgo N° 1, literal d*.

Por las situaciones antes enunciadas, la Oficina de Control Interno concluyó que, la Asociación USOMARIALABAJA no estaba dando cumplimiento a lo establecido en:

- Convenio 0194 de 2007, Cláusula Tercera “Obligaciones y Facultades del Ente Administrador”, literal e): *“Recaudar el valor de las tarifas por los servicios que suministre y adoptar los mecanismos o tratamientos necesarios para su recaudo”*. (Subrayado fuera de texto).
- Manual de Operación del DAT “María La Baja”, numeral 7.2 “Plan de Riego”, ítem 3: *“El plan de riego debe incluir algunas observaciones importantes para que el usuario pueda obtener el servicio de riego. Estos son: a) Estar a paz y salvo con el distrito o por lo menos haber efectuado un acuerdo de pago de la deuda. b) Cancelar anticipadamente por lo menos el 50% del valor del volumen de agua a suministrar y la respectiva tarifa fija, en los cultivos que así determine la Junta Directiva (...)”*.

- Resolución 0821 del 3 de octubre de 2018, Artículo Noveno: “(...) *Para los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por las Asociaciones de usuarios, en el documento equivalente (factura) se incluirá como fecha oportuna de pago por los cobros de la prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras (...) Una vez cumplidas las fechas oportunas de pago, se cobrará el valor correspondiente a los intereses de mora indicados en el Artículo Décimo de la presente Resolución*”.

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

- Desalineación entre los procedimientos de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) respecto a facturación y cobranza en los Distritos de Adecuación de Tierras y la operación de los mismos.
- Obsolescencia de los sistemas de información de facturación y cartera, que impiden contar con versatilidades de reporte a nivel de facturas.
- 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 relacionada con adecuación de tierras de la ADR.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Detrimento patrimonial para la Entidad.
- Prescripción de la deuda e imposibilidad de recuperación de la cartera.
- Quejas o reclamos por parte de los usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras.

Recomendación(es): Los responsables del proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras” deben analizar si los lineamientos procedimentales deben ser revaluados y ajustados a las versatilidades de los aplicativos de facturación y cartera, de tal manera que se dé cumplimiento a las exigencias normativas y operacionales de la

Agencia de Desarrollo Rural. En caso de continuar con las condiciones presentes de los lineamientos procedimentales, es necesario que, el Líder del proceso plantee las desviaciones que considerará aceptables sobre este tópico, contando previamente con el consentimiento o aprobación del Comité de Cartera y con instrucciones de la Secretaria General - Contabilidad, para evitar incurrir en incumplimientos legales y tributarios.

Ahora bien, se recomienda el establecimiento de estadísticas sobre el nivel de entrega de las facturas a los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras y su aceptación, para lo cual se deberá procurar hacer uso de la tecnología, haciendo que la actividad ocurra en línea, por medio de desarrollos tecnológicos que puede ayudar a diseñar la Oficina de Tecnologías de la Información, y que se entreguen a los encargados de la labor de entrega o radicación de las facturas en los predios beneficiados, de tal manera que, sirvan para recopilar evidencia histórica con la que se pueda soportar las gestiones de eventuales bajas (castigos) de la facturación.

Al mismo tiempo, se deben analizar las acciones operativas del Distrito respecto al abastecimiento de agua a los predios inscritos y concientización a los usuarios para que reciban y acepten la factura y posteriormente efectúen el(los) pago(s).

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Desalineación entre los procedimientos de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) respecto a facturación y cobranza en los Distritos de Adecuación de Tierras y la operación de los mismos.
- Obsolescencia de los sistemas de información de facturación y cartera, que impiden contar con versatilidades de reporte a nivel de facturas.
- Falta de concientización a los usuarios para que reciban las facturas.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Ajustar el procedimiento PR-ADT- 004 y PR-ADR-005 a la realidad de lo que se puede implementar con los sistemas de información existentes y en operación.	Dos (2) procedimientos ajustados	Correctiva	Líder de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	01-nov-19	30-mar-20
Tramitar con la Oficina de Tecnologías de la Información la incorporación de un módulo de control y estadísticas de entrega de facturas en los DAT en el aplicativo de información en línea actual – http://www.centir.adr.gov.co o incluir en el procedimiento un formato de control y estadísticas de entrega de facturas.	Un (1) trámite o un (1) procedimiento ajustado	Preventiva	Líder de Adecuación de Tierras y Líder de Tecnologías de la Información	01-nov-19	30-may-20
Realizar compañías de concientización a los usuarios sobre la facturación (entrega- recibo - pago)	Cinco (5) Campañas	Preventiva	Director UTT y Líder de Adecuación de Tierras	01-ene-20	31-dic-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Esta Oficina de Control Interno verificó que los responsables del proceso auditado aceptaron los términos del reporte de hallazgo, por lo que procede a conceptuar sobre los planes de mejoramiento propuestos en el mismo orden de su formulación:

- **Primera acción.** Se insiste en que, aunque es válido ajustar los procedimientos, esta acción por sí sola no impedirá que se continúen presentando impases con la entrega de la facturación, más se incentiva a que los términos en que sean expedidos guarden consistencia con la operación de los Distritos de Adecuación de Tierras, detallando pormenores de las excepciones (si es que se contemplan) y su manejo.
- **Segunda acción.** La iniciativa apalancará las gestiones de depuración de entregas de facturas y sendos cobros, por lo que, se insta a tomar sus resultados como insumo para implementar las actividades necesarias que lleven a tener una situación de manejo tolerable de las desviaciones que se propongan conforme a la acción propuesta anterior. Ahora bien, es pertinente que la propuesta no se quede en una mera gestión de trámite (como lo sugiere la meta), sino que se materialice en un

derrotero u hoja de ruta que permita recopilar datos que ayuden a reducir la ocurrencia de los eventos identificados. Se requeriría adicionalmente el establecimiento de métricas que permitan evaluar los avances en la materia, por lo que, se recomienda replantear la meta en una acción más contundente que ataque la causa expuesta.

- **Tercera acción.** Se invita a garantizar la cobertura a través de la búsqueda de los usuarios (y no dejarla en su convocatoria), de tal manera que el impacto del mensaje sea directo y redunde en una disminución del volumen de facturas pendientes de entrega. En virtud de ello, se recomienda zonificar las campañas a lo largo de los distritos, y vincular a los canaleros y personal encargado de la entrega de facturas para lograr los propósitos del esquema informativo. A la final, debería verificarse el balance antes de la campaña (estadísticas recopiladas según acción propuesta previa) y el balance posterior (post-campaña), para ver si la estrategia planteada dio resultados, y establecer si se deben seguir otros planes.

HALLAZGO N° 4. Incumplimiento obligaciones legales de carácter ambiental.

Descripción: En la verificación del cumplimiento de obligaciones derivadas de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones, programas y/o planes ambientales aplicables en cada uno de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) objeto de auditoría, la Oficina de Control Interno observó:

Distrito de Adecuación de Tierras REPELÓN

Mediante la Resolución 420 del 16 de julio de 2014 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico C.R.A., la Agencia de Desarrollo Rural obtuvo la renovación de la concesión de aguas para el DAT del Repelón hasta por un término de cinco (5) años, es decir, hasta el 15 de julio de 2019; no obstante, al 20 de septiembre de 2019 (fecha de la visita de campo) el DAT no contaba con esta concesión o permiso renovado.

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-028, hallazgo N° 3, literal d.)

Al indagar por la gestión del trámite de renovación, los responsables del proceso en el DAT suministraron un documento con asunto: "*Solicitud Renovación Concesión de Aguas (...)*" (Radicado 20193300043002) de fecha 6 de agosto de 2019 dirigido a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA; no obstante, al 20 de septiembre de 2019 la Agencia de Desarrollo Rural aún no había recibido respuesta sobre tal solicitud, por ende, no contaba con la renovación de tal concesión. Al margen de esta situación, llama la atención que las gestiones adelantadas por la ADR se llevaron a cabo aproximadamente un mes después del vencimiento de la concesión, lo que denota que no hubo supervisión o monitoreo oportuno de su vigencia.

De otra parte, la Oficina de Control Interno observó que el artículo segundo de la Resolución 420 de 2014, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) indicó que: "*La concesión de aguas quedará condicionada al cumplimiento de las siguientes obligaciones:*

- *Caracterizar anualmente el agua captada (...) en donde se evalúen los siguientes parámetros: PH, Temperatura, Color, Turbiedad, Oxígeno Disuelto, Sólidos Suspendidos Totales, Sólidos Disueltos, Nitritos, Nitratos, Cloruros, Conductividad, Dureza, Alcalinidad, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, DBO5, DQO, Grasas y/o Aceites. Los análisis deben ser realizados por un laboratorio acreditado ante el IDEAM (...). Deben informar a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico con quince (15) días de anterioridad la fecha y hora de realización de los muestreos para que un funcionario avale la realización de estos.*
- *Llevar un registro de agua captada del pozo diaria y mensualmente, dichos registros deberán ser presentados ante esta entidad [la CRA] semestralmente.*
- *No captar mayor caudal del concesionario, ni dar uso diferente al recurso (...).*

- *Garantizar la presencia de un caudal remanente en la fuente de captación.*
- *Instalar, en un término máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del presente proveído [fecha de la resolución], un sistema de medición de caudal con el fin de determinar la cantidad de agua que se capta diariamente y mensualmente.*
- *Realizar en un término máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del presente proveído, caracterización del agua captada (...), en donde se evalúen los siguientes parámetros: [los mismos indicados en la primera viñeta].”*

Obligaciones que la Agencia de Desarrollo Rural reconoció estar incumpliendo, de acuerdo con lo descrito en el numeral 3 *"Solicitud de Renovación de Concesión de Aguas del Distrito y Compromisos de la ADR"* del documento *"Descripción y Estado del Distrito de Adecuación de Tierras de Repelón, (...)"* adjunto a la solicitud radicada el 6 de agosto de 2019 en la Corporación, aduciendo la ADR razones de tiempo disponible insuficiente desde la cesión de derechos y obligaciones del INCODER a la ADR (ocurrida el 5 de septiembre de 2017), falta de disponibilidad presupuestal y el cumplimiento de requisitos y procedimientos que le demanda el estar sometida al régimen de contratación estatal (Ley 80 de 1993).

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno concluye que, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) no ha cumplido las obligaciones relacionadas con la concesión de aguas, aunque, ha proyectado acciones tendientes a subsanar tal deficiencia a partir de la próxima vigencia (año 2020). Al respecto, es importante tener en cuenta que, si bien la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) ha consentido la renovación de la concesión a la ADR, ésta debe propender por dar cumplimiento a las leyes y regulaciones expedidas en materia ambiental, sin perjuicio del monitoreo de las Autoridades Ambientales correspondientes, so pena de incurrir en sanciones administrativas y en el eventual impedimento de la renovación de la concesión, o, si fuera renovada, en su

posterior caducidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.8.10 “*Concesión de aguas para prestación de un servicio público*” del Decreto 1076 de 2015.

Las situaciones antes mencionadas, evidencian inobservancia de lo establecido en el procedimiento “*Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras*” (PR-DAT-004), numeral 4 “*Permisos y/o autorizaciones ambientales*”, que al respecto indica: “*(...). Dichos permisos se deberán obtener previo al aprovechamiento de Recursos Naturales Renovables como son: (...), concesión de aguas superficiales y subterráneas*”; adicionalmente, en el ítem 4.2.2.6 establece: “*(...), se debe velar porque los permisos, concesiones y demás emitidos por las Corporaciones, estén vigentes durante la administración, operación y conservación.*”

Distrito de Adecuación de Tierras MARIA LA BAJA

▪ **Inexistencia de Programa para el Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA).**

El DAT no contaba con este programa, teniendo en cuenta que, la Asociación de Usuarios USOMARIALABAJA encargada de administrar el DAT, al respecto, suministró a la Oficina de Control Interno un documento denominado “*Propuesta para el Desarrollo del Plan de Ahorro y Uso Eficiente del Agua*” elaborado en la vigencia 2017, indicando que: “*(...) como su nombre lo indica, es una propuesta presentada por un consultor, más no el programa requerido. Actualmente, está en proceso de elaboración el mencionado programa.*”

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-028, hallazgo N° 3, literal d.)

Situación anterior que fue corroborada al revisar los Informes de Supervisión, presentados con corte al 30 de junio y 31 de diciembre de 2018, del Convenio de Delegación de Administración N° 194 de 2007 suscrito entre el INCODER y la Asociación USOMARIALABAJA, el cual fue subrogado a la ADR y se ha prorrogado automáticamente en cada vigencia, cuya supervisión está bajo la Dirección de la

Unidad Técnica Territorial N° 2 – Cartagena, informes en los cuales, en el numeral 2.4 "Aspectos ambientales", respecto al seguimiento realizado a la *"Existencia e implementación de un plan de ahorro y uso eficiente del agua, (...)"*, se reportó lo siguiente:

- *"USOMARIALABAJA no cuenta con mecanismos o herramientas de control que permitan conocer (...) la cantidad de agua captada y la cantidad de agua suministrada para riego".*
- *"La Asociación no ha presentado a la supervisión PUEAA aprobado mediante Resolución por CARDIQUE [Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique], lo anterior, dado que la vigencia de la concesión es de 20 años, y al momento de su otorgamiento en 2006 la Corporación no lo exigió".*

Al respecto, es importante mencionar que, si bien en el informe de supervisión del segundo semestre de 2018, se indicó que CARDIQUE no exigió en su momento el programa para uso eficiente y ahorro del agua, si existía normativa que regulaba la adopción de este programa, situación que no justifica el hecho de que pasados doce (12) años (del año 2007 al 2019) de haberse suscrito el Convenio N° 194 para la Administración, Operación y Conservación del Distrito, no se cuente con este documento.

Esta situación contraviene lo establecido en:

- Ley 373 de 1997, **Artículo 1º** *"Programa para el Uso Eficiente y Ahorro del Agua. Todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Se entiende por programa para el uso eficiente y ahorro de agua el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de (...), riego y drenaje, (...)." Artículo 3º* *"Elaboración y Presentación del Programa. Cada entidad encargada de prestar los servicios (...), de riego y drenaje, (...) presentarán para aprobación de las Corporaciones Autónomas Regionales y*

demás autoridades ambientales, el Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua. (...). **Parágrafo 1º** Las entidades responsables de la ejecución del Programa para Uso Eficiente y Ahorro del Agua deberán presentar el primer programa los siguientes (12) doce meses a partir de la vigencia de la presente ley, y para un período que cubra hasta la aprobación del siguiente plan de desarrollo de las entidades territoriales de que trata el artículo 31 de la Ley 152 de 1994. El siguiente programa tendrá un horizonte de 5 años y será incorporado al plan desarrollo de las entidades territoriales. (...)."

- Decreto 1076 de 2015, Artículo 2.2.3.2.1.1.3. (adicionado por el Artículo 1º del Decreto 1090 de 2018) "*Programa para el uso eficiente y ahorro del agua (PUEAA). El Programa es una herramienta enfocada a la optimización del uso del recurso hídrico, conformado por el conjunto de proyectos y acciones que le corresponde elaborar y adoptar a los usuarios que soliciten concesión de aguas, con el propósito de contribuir a la sostenibilidad de este recurso. (...)*"
 - Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (Actualización 2015) Numeral 8.2.1 "*Actividades Ambientales. (...). Si bien la administración, operación y mantenimiento por lo general son actividades ejecutadas por la Asociación de Usuarios del proyecto de adecuación de tierras, la entidad ejecutora de las obras de inversión, debe responsabilizarse por el seguimiento y cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas del licenciamiento ambiental, inversiones forzosas y otras compensaciones o exigencias impuestas por la Autoridad Ambiental. (...)*".
- **Incumplimiento obligaciones establecidas en acto administrativo de concesión de aguas**

En lo relacionado con el cumplimiento de las imposiciones establecidas en el acto administrativo de concesión de aguas (Resolución 0571 del 28 de junio de 2008

expedida por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE), en los dos (2) informes de supervisión de la vigencia 2018 del Convenio N° 194 del 14 de diciembre de 2007, en el literal “b” del numeral 2.4 “Aspectos Ambientales” se informó: *“En la actualidad, la Asociación no está cumpliendo con las obligaciones impuestas en la resolución en comento, por cuanto no cuenta, entre otros, con sistemas de mediciones en los Embalses que permitan establecer el consumo de agua de conformidad con los volúmenes otorgados, por lo que CARDIQUE les factura conforme el mayor caudal que les fue autorizado. Se deben instalar medidores de ultrasonido o magnéticos a la salida de cada embalse”*.

Al respecto es preciso indicar que, aunque la supervisión evidenció el no cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas, ésta no estableció o emitió recomendaciones que subsanaran tales incumplimientos. Así mismo, teniendo en cuenta que se reiteró esta situación en los dos (2) informes de seguimiento al Convenio, y que han transcurrido un poco más de diez (10) años desde la emisión del acto administrativo de concesión de aguas, se puede concluir que, no se han realizado o iniciado gestiones para dar cumplimiento a tales obligaciones.

Lo anterior, aunado a la falta de sistemas de medición actualizados que permitan conocer los volúmenes de agua efectivamente entregada a los usuarios y la demanda bruta de riego, y a la inexistencia de un Programa para Uso Eficiente y para Ahorro del Agua, evidencian incumplimiento de las obligaciones de la Asociación de Usuarios USOMARIALABAJA establecidas en el Artículo Segundo de la Resolución 0571 de 2018, en cuanto a:

- Numeral 2.1. *“Dar estricto cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental. Se incumple esta obligación por inobservancia de lo establecido en los numerales 5.2 y 5.4 del Plan de Manejo Ambiental descrito en la parte inicial de la mencionada Resolución, que al respecto indican: numeral 5.2 “Programa de Construcción y Operación de Macro y Micro Medidores” cuyo objetivo es “Realizar el control y monitoreo de los caudales suministrados y volúmenes oferentes que fortalezcan la administración*

del recurso hídrico en el Distrito" y numeral 5.4 "Programa de Educación a Usuarios", cuyo objetivo es "Concientizar a los Usuarios del Distrito de Riego del Uso Eficiente y Racional del Agua".

- Numeral 2.3. *"Llevará registros de áreas regadas y volúmenes entregados a esas áreas, por medio de las cuales pueda conocerse las demandas brutas de riego, para los distintos cultivos que se practiquen."*

▪ **Pagos no realizados de Tasa por Uso de Agua (TUA).**

Al indagar por los pagos de la Tasa por Uso de Agua (TUA) de la vigencia 2018 y 2019, los responsables del proceso en el DAT, manifestaron que: *"El último pago que registra corresponde a la vigencia 2014, a partir del 2015 se realizó un reclamo con la facturación, por lo cual desde esa fecha no se ha generado pago"*; no obstante, la Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de la reclamación realizada ante CARDIQUE.

Esta situación no permitió corroborar el objeto y estado de la reclamación mencionada por la Asociación, y si la misma cumplía con lo establecido en el artículo 155 de la ley 142 de 1994, en cuanto a si la Asociación acreditó el pago de las sumas que no fueron objeto de recurso, así como el cumplimiento de lo establecido en el Decreto 155 de 2004 con el cual se reglamenta el artículo 43 "Tasas por Utilización de Aguas" de la Ley 99 de 1993.

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

- Restricciones y/o disponibilidad de recursos presupuestales para ejecutar las obligaciones impuestas en las concesiones de aguas y demás normatividad ambiental aplicable.
- Obligaciones cedidas por el extinto INCODER pendientes de cumplimiento y falta de maduración operacional de la ADR para implementar las acciones de subsanación aplicables.

- Falta de acompañamiento o efectivo control por parte de la supervisión en lo referente a los procesos que se deben surtir para la elaboración y cumplimiento de los aspectos ambientales exigidos normativamente.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Ejecución de obras o intervenciones estructurales en el Distrito de Adecuación de Tierras sin los permisos, licencias y demás requisitos ambientales exigidos normativamente.
- Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.
- Inadecuada supervisión a la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Posible caducidad de las concesiones y/o permisos otorgados al Distrito de Adecuación de Tierras por incumplimiento de las obligaciones establecidas en las mismas.
- Sanciones administrativas o pecuniarias contra la Agencia de Desarrollo Rural.
- Eventuales daños a terceros por incumplimiento de las responsabilidades de las concesiones de aguas.

Recomendación(es): Para el caso de los Distritos de Adecuación de Tierras -DAT administrados por la Agencia de Desarrollo Rural, y con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la concesión de aguas, es importante que, la Vicepresidencia

de Integración Productiva -Dirección de Adecuación de Tierras (dependencia responsable del proceso auditado) trabaje en los siguientes aspectos:

- a. Diseñar un cronograma de actividades, dentro de las responsabilidades de Administración, Operación y Conservación del DAT, con tiempos establecidos e hitos diferenciados y medibles, donde pueda verificarse su cumplimiento.
- b. Incluir dentro de la metodología de priorización de proyectos de DAT recomendada, factores relacionados con obligaciones derivadas de las licencias y permisos ambientales vencidos o próximos a vencerse, con el fin de darles visibilidad y atención urgente para subsanación.
- c. Designar en uno (o varios) profesionales de la Dirección de Adecuación de Tierras (según el esquema de trabajo del área) la responsabilidad de recopilar todos los actos administrativos, no sólo los de índole ambiental, sino en general, cualquier requerimiento de ley asociado a los DAT, para que identifique los hitos que se deben cumplir junto con las fechas límite de cumplimiento, y proceda a establecer para ellos alertas preventivas oportunas, con el fin de emprender las acciones necesarias para evitar incurrir en incumplimientos legales.

De igual forma, para el caso particular de los DAT administrados por Asociaciones de Usuarios, deberá diseñar planes conjuntos tendientes a lograr sinergias (dentro de los cronogramas de actividades) que coadyuven al cumplimiento oportuno de las obligaciones derivadas de los permisos y concesiones aplicables.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: En relación con la observación relacionada con la vigencia de la concesión de aguas el DAT Repelón, los responsables del proceso auditado realizaron un recalcu del período de vigencia de la Resolución 420 del 16 de julio de 2014, apoyándose en el numeral 3 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, indicando que la fecha de vencimiento sería 21 de agosto de 2019, teniendo en cuenta que la Resolución había sido notificada

por aviso, y no se contaba con sello de notificación personal en la misma. Además, que la prórroga se solicitó atendiendo el artículo 2.2.3.2.8.4. del Decreto 1076 de 2015.

Adicionalmente, respecto a la vigencia de los permisos, licencias y autorizaciones, hicieron alusión al artículo 35 del Decreto 19 de 2012: *“Solicitud de renovación de permisos, licencias o autorizaciones. Cuando el ordenamiento jurídico permita la renovación de un permiso, licencia o autorización, y el particular la solicite dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente, con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin, la vigencia del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la entidad competente sobre dicha renovación. (...)”*, y que, por tal razón, *“(…), la concesión de aguas otorgada por la Corporación mediante Resolución 420 de 2014 (...) se encuentra VIGENTE o PRORROGADA, dado que la Corporación no se ha pronunciado de fondo, debido a que la ADR inició el trámite de prórroga o renovación en el término y antes de la fecha de vencimiento de la misma. (...)”*

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

- Restricciones y/o disponibilidad de recursos presupuestales para ejecutar las obligaciones impuestas en las concesiones de aguas y demás normatividad ambiental aplicable.
- Obligaciones cedidas por el extinto INCODER pendientes de cumplimiento y falta de maduración operacional de la ADR para implementar las acciones de subsanación aplicables
- Falta de acompañamiento o efectivo control por parte de la supervisión en lo referente a los procesos que se deben surtir para la elaboración y cumplimiento de los aspectos ambientales exigidos normativamente

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Incluir dentro de los costos del proyecto de inversión de Adecuación de Tierras para la vigencia 2020, los relacionados con las obligaciones interpuestas por autoridades ambientales los permisos y licencias de los DAT de propiedad de la ADR y realizar la posterior contratación de acuerdo con recursos disponibles.	Una (1) ficha EBI actualizada	Correctiva	Líder de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	01-nov-19	28-feb-20
Elaborar una matriz de seguimiento ambiental por parte de un profesional ambiental de la Dirección de Adecuación de Tierras.	Una (1) matriz de Seguimiento Implementada	Correctiva	Profesional Ambiental de la Dirección Adecuación de Tierras designado.	01-nov-19	30-mar-20
Suscribir un plan de trabajo con acciones, responsables, recursos, cronograma, etc., con las Asociaciones de Usuarios de DAT que tengan pendiente cumplimiento de obligaciones ambientales y realizar matriz de seguimiento al plan de trabajo.	Un (1) Plan Trabajo suscrito Una (1) matriz Seguimiento implementada	Correctiva	Supervisor designado para el respectivo Contrato de AOC	01-nov-19	30-mar-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta emitida por los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control la acepta por demostrar que la oportunidad en la renovación de la concesión de aguas es razonable; no obstante, se recomienda revisar la exactitud del recálculo del período de vigencia de la Resolución, teniendo en cuenta que:

El artículo décimo primero de la Resolución 420 de 2014 indica respecto a su notificación que debe hacerse conforme a los artículos 67, 68 y 69 de la ley 1437 de 2011, es decir, de manera personal dentro de los 5 días siguientes (se entienden hábiles) a su expedición, y por aviso, que se comprenderá surtida al día siguiente de la entrega del aviso en el lugar de destino. Se contemplan 5 días de publicación en caso de desconocer la información sobre el destinatario.

De otra parte, el artículo décimo cuarto de la Resolución mencionada, indica que contra dicho acto administrativo procede el recurso de reposición.

Así las cosas, en el cómputo de los días de la vigencia de la Resolución objeto de análisis, la ADR recurre al numeral 3 del artículo 87 “*Firmeza de los Actos Administrativos*” de la ley 1437 de 2011. Al desglosar el contenido del artículo, se obtiene que la fecha definitiva de la vigencia de la concesión sería el 12 de agosto de 2019, observándose que los responsables del proceso auditado están duplicando los tiempos de la fijación y des fijación del aviso. Sin perjuicio de esto, se identifica que los trámites realizados se encuentran dentro del término de vigencia calculados. Ahora bien, aquí se partió de la premisa de que la publicidad de la notificación por aviso desconocía la información del destinatario (la ADR), por lo que se tuvieron en cuenta los 5 días de que trata el artículo 69 de la ley 1437 de 2011; no obstante, en el escenario más extremo (conteo de un día posterior al aviso en el lugar de destino, el cual se desconoce, pero se presume corresponde al subsiguiente al de la notificación personal), el resultado es que los tiempos de la gestión serían extemporáneos, por lo que se invita a revisar cuidadosamente los tiempos y corroborar si en efecto están siendo oportunos.

Respecto al plan de mejoramiento, se conceptúa en su mismo orden lo siguiente:

- **Primera acción.** Si bien es válida su concepción, debe observarse cuidado de que la Dirección de Adecuación de Tierras cuente con los recursos presupuestales que les permita acometer los costos y actividades derivadas de las obligaciones ambientales emitidas por las autoridades competentes, pues, de otra manera, se estaría ante una inadecuada planeación financiera de los distritos al contemplar costos que eventualmente no vayan a ser incurridos por restricciones de recursos dinerarios. Así mismo, deben ejecutarse las acciones tendientes a subsanar las responsabilidades impuestas en las Resoluciones del caso.
- **Segunda acción.** Se recomienda extender la matriz de seguimiento ambiental a otros campos como el arqueológico, civil y demás, con el fin de que se cuente con un normograma de todos los distritos de adecuación de tierras y la vigencia de los actos derivados de su funcionamiento, facilitando el monitoreo integral de los cumplimientos regulatorios. Frente al responsable, debe garantizarse su contratación (en caso de

que no exista), o de lo contrario, asignar un rol temporal en tanto se surte con dicho trámite (si aplica).

- **Tercera acción.** Se verifica que cumple con las recomendaciones señaladas para la primera acción y permitirá atacar las responsabilidades ambientales pendientes de cumplimiento por parte de los distritos de adecuación de tierras administrados por terceros.

HALLAZGO N° 5. Deficiencias en el control y supervisión a la Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras entregados a Asociaciones de Usuarios.

Descripción: En el análisis y verificación del cumplimiento de los lineamientos establecidos para el “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” (Procedimiento PR-ADT-005), la Oficina de Control Interno evidenció las situaciones a continuación detalladas, que se configuraron en incumplimientos de lo establecido en el procedimiento mencionado, toda vez que el mismo indica:

“Los supervisores y apoyos a la supervisión en ocasión a las actividades de control y seguimiento tendrán derecho a exigir el pleno cumplimiento del contrato de Administración, Operación y Conservación con la observancia de la Leyes, Decretos y Actos Administrativos vigentes, sobre el tema. Para lograr el control y la supervisión el equipo supervisor tiene derecho a solicitar a la asociación de usuarios y ésta a entregar todos los documentos inherentes para la revisión del control y seguimiento a la administración, operación y conservación. (...). La asociación por su parte, acatará las sugerencias, recomendaciones y acciones de mejoras impartidas por el equipo supervisor.”

a. Deficiencias en la presentación de informes de actividades por parte de la Asociación de Usuarios a la ADR.

- **DAT MARÍA LA BAJA.** El Convenio 194 del 14 de diciembre de 2007, en su cláusula tercera (literal f) demanda a la Asociación de Usuarios USOMARIALABAJA: *“Rendir (...) un informe bimensual sobre las actividades del distrito el cual debe incluir (...): la ejecución presupuestal, el avance de recaudo de tarifas, el avance de recaudo de cartera (por tarifas). (...): los volúmenes de agua suministrada, avance del plan de cultivos, datos estadísticos actualizados. (...): avance del programa de conservación, relación y estado de las obras ejecutadas, (...), informe sobre la maquinaria que incluya estado de esta y su dedicación (conservación del distrito de riego o alquiler)”*.

Sobre el asunto, la Asociación de Usuarios USOAMARIALABAJA entregó a la Oficina de Control Interno dos (2) archivos en formato Excel denominados *“INFORME BIMESTRE A BIMESTRE PPTAL 2018”* e *“INFORME BIMESTRE A BIMESTRE PPTAL 2019”*, que contemplaban la ejecución de recursos por bimestre de la vigencia 2018 y de enero a agosto de 2019; no obstante, se identificaron deficiencias en la periodicidad, puesto que el Convenio referido lo solicita dos (2) veces en el mes (bimensual) y no bimestral (cada dos (2) meses).

De otra parte, mediante los informes de supervisión de la vigencia 2018 la Agencia de Desarrollo Rural indicó que no se estaba cumpliendo con la obligación de la emisión oportuna de los informes de AOC del distrito, y en la vigencia 2019 se observó que tal situación persistía, por lo que la Oficina de Control Interno concluyó que, la ADR se ha limitado a señalar las deficiencias, más no ha instruido acciones más contundentes tendientes a subsanar las debilidades comentadas.

Adicionalmente, de la vigencia 2018 la Asociación USOMARIALABAJA entregó un informe consolidado de las actividades de AOC del DAT que carecía de la firma del Representante Legal de la Asociación, así como de los soportes de ejecución de las actividades allí detalladas.

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-028, hallazgo N° 3, literal e.)

- **DAT ARACATACA.** El Contrato de Administración de 2014, suscrito entre el extinto INCODER y la Asociación USOARACATACA, en el parágrafo primero de la cláusula tercera demanda a la Asociación de Usuarios USOARACATACA: "(...). *Presentar al INCODER informes bimestrales en los aspectos técnicos, administrativos, financieros y ambientales*". Al respecto, la Oficina de Control Interno verificó los informes bimestrales correspondientes al segundo semestre de 2018, evidenciando que la fecha en que se presentaron dichos informes excedió en más de un mes el período de corte de cada bimestre, ejemplo: el informe con corte a agosto de 2018 fue presentado el 9 de octubre de 2018.

Aunque para la vigencia 2019, la Supervisión de la ADR estableció fechas límite para la presentación de los informes bimestrales, la Oficina de Control Interno observó que tales fechas no se cumplieron:

BIMESTRE (PERIODOS) DEL INFORME	FECHA LÍMITE ESTABLECIDA	FECHA DE PRESENTACIÓN
Enero - febrero 2019	30-mar-2018	22-abr-2019
Marzo - abril 2019	31-may- 2018	12-jun-2019
Mayo - junio de 2019	31-jul-2018	12-ago-2019

Las situaciones antes expuestas denotan debilidades en la Supervisión de la ADR al Contrato/Convenio de Administración, toda vez que, no se está realizando seguimiento al cumplimiento lo establecido en el procedimiento PR-ADT-005, en el numeral 6, actividad 10 "*Control y Supervisión a la AOC al distrito*", en cuanto a: "(...). *La Asociación debe presentar al supervisor informe en los períodos establecidos en el contrato de administración, operación y conservación, (...)*".

b. Ausencia de informes de supervisión.

El procedimiento PR-ADT-005, en el numeral 6, actividad 10 “Control y Supervisión a la AOC al distrito” requiere que: “(...). 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. (...)”. Al respecto, la Oficina de Control Interno observó:

- **DAT MARÍA LA BAJA:** Los informes no se han elaborado y presentado con la periodicidad establecida (mínimo cada dos meses), toda vez que, durante la visita de campo se obtuvo copia de dos (2) informes de seguimiento al Convenio 194 de 2007 realizados durante la vigencia 2018, cuando debieron haberse elaborado por lo menos seis (6) informes; además, de los períodos de enero a agosto de 2019 no se obtuvo evidencia de informes de supervisión.
- **DAT ARACATA:** No se evidenció el Informe Técnico de Supervisión del Contrato de Administración de 2014 correspondiente al tercer bimestre de la vigencia 2019, es decir, el período de mayo y junio de 2019.

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-028, hallazgo N° 3, literal f.)

c. Bienes adquiridos en el DAT no ingresados al inventario de la ADR.

DAT MARIA LA BAJA. La Oficina de Control Interno observó que entre el 18 de marzo y el 11 de junio de 2019 la Asociación de Usuarios USOMARIALABAJA adquirió veintidós (22) elementos por valor total de \$13.865.800 con recursos del Distrito de Adecuación de Tierras, de lo que no se evidenció el envío de los documentos de adquisición de los bienes al Supervisor del Convenio 194 de 2007; en consecuencia, la Secretaría General de la Agencia de Desarrollo Rural no recibió estos documentos para que los bienes fueran ingresados al inventario de la Entidad.

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-028, hallazgo N° 3, literal a.)

La situación anterior, contrasta con lo estipulado en el procedimiento PR-ADT-005, en el numeral 6, actividad 14 *“Actualización de bienes del distrito. 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 Secretaría 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”*.

A la vez que, también configura incumplimiento de lo establecido en la Circular 071 del 27 de junio de 2019 de asunto: *“Registro de Bienes en el Área de Logística de Bienes y Servicios de la ADR. (...) todos los bienes y/o servicios adquiridos como consecuencia de compras y/o donaciones, deben ser debidamente reportados mensualmente a la Secretaría General por parte del Supervisor del contrato y funcionario responsable para su respectivo registro en el área funcional del Logística de Bienes y Servicios, para posteriormente continuar con el trámite en la Dirección financiera, quien realiza el respectivo registro contable (...)”*. Además, es importante considerar que, el no realizar esta actividad tiene impactos en la razonabilidad de los estados financieros de la ADR y en la administración de los bienes, debido a que pueden perderse por falta de control sobre ellos.

d. Bienes que no estaban amparados con una póliza de seguros.

DAT MARIA LA BAJA. Respecto al aseguramiento de los bienes muebles que se observaron en el DAT, la Asociación USOMARIALABAJA informó a la Oficina de Control Interno que: *“(...) no se cuenta con pólizas, por cuanto las aseguradoras no expiden este tipo de pólizas por la obsolescencia de la maquinaria y falta de la documentación de adquisición del bien”*, lo cual evidencia incumplimiento de los términos del Convenio 194 de 2007, que en su cláusula Décima Primera *“Del Seguro de los Bienes”* establece lo siguiente: *“EL ENTE ADMINISTRADOR deberá apropiar en el presupuesto y en cada vigencia el valor de la prima por concepto de seguro que ampare los bienes muebles e inmuebles del Distrito”*, por lo que, sin perjuicio de la

falta de pólizas para la maquinaria, se debería contar con aquellas que amparen los demás bienes muebles e inmuebles del Distrito.

e. Inexistencia del Programa Anual de Inspección de Obras.

DAT MARIA LA BAJA. La Oficina de Control Interno solicitó a la Asociación USOMARIALABAJA aportar el “Programa anual de inspección de obras”, por ser esto uno de los elementos que hacen parte del Plan Anual de Mantenimiento, para lo cual, la Asociación informó: *“No se cuenta con el programa anual de inspección de obras. Las actividades de tipo preventivo se programan y se ejecutan previo al inicio de la campaña de riego. Las actividades de tipo correctivo son atendidas en el momento que se presentan”*; no obstante, al inspeccionar los dos (2) informes de Supervisión de la vigencia 2018 suministrados por la Unidad Técnica Territorial N° 2 – Cartagena, en el numeral 2.3 *“Aspectos Técnicos”* se observó que se efectuó seguimiento a la *“Existencia de un plan anual de mantenimiento de las obras, que debe contener programa anual de inspección de obras (periodicidad y aspectos a inspeccionar)”*, sobre lo cual la ADR concluyó que la Asociación cumplía con este requerimiento.

Frente a esta situación, se deduce que, si bien se evidenció la elaboración del Plan Anual de Mantenimiento, el cual se encontró incorporado en la campaña de riego propuesta en el Plan de Siembra, éste no contempló lo relacionado con el Programa Anual de Inspección de Obras requerido, lo que, en simultáneo infiere incongruencias con la conclusión de la Supervisión de la ADR.

Esta situación contraviene lo establecido en:

- Procedimiento PR-ADT-005, numeral 5.3.3 *“Técnicos. El seguimiento y verificación a las obras de infraestructura del distrito en cuanto a su mantenimiento, conservación y operatividad, con el fin de prestar un servicio público, eficaz y oportuno, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: (...) • Existencia de un plan anual de mantenimiento de las obras, que*

debe contener programa anual de inspección de obras (periodicidad y aspectos a inspeccionar)" (Subrayado fuera de texto).

- Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (Actualización 2015), numeral 8.1.3.1 *"Inspección de las obras de infraestructura. En el manual de AO&M se debe incluir un procedimiento para establecer la forma en que se realizarán las inspecciones periódicas a las obras de infraestructura del proyecto para determinar su estado de conservación y sus condiciones de operación. (...)"*.

f. Inexistencia del Plan de Inversiones Quinquenal

- **DAT MARÍA LA BAJA.** Al indagar con la Asociación USOMARIALABAJA sobre el Plan de Inversiones Quinquenal (PQI) del DAT, informó que: *"Se cuenta con proyección de las inversiones que requiere el Distrito, el cual ha sido comunicado a la ADR; sin embargo, dichas inversiones no se incluyen en el plan quinquenal por su costo, el cual repercute en la determinación de las tarifas, puesto que el plan quinquenal es un anexo del presupuesto de AOC."* Sobre el particular, la Oficina de Control Interno solicitó la *"Proyección de necesidades del Distrito y soporte del envío de estas necesidades a la ADR"*, con el fin de evidenciar la gestión mencionada por la Asociación, de lo cual, no obtuvo respuesta.

La Oficina de Control Interno evidenció que esta situación había sido informada a la ADR, mediante los Informes de Supervisión de la vigencia 2018 del Convenio 194 de 2007, en los cuales, en el literal c) del ítem 2.2.1 se reportó: *"A la fecha la administración de USOMARIALABAJA manifiesta no haber elaborado planes quinquenales. La anterior situación coincide con los presupuestos presentados para vigencia 2018, donde no se evidencia plan quinquenal."*

- **DAT ARACATACA.** Esta Oficina de Control Interno solicitó a la Asociación de Usuarios USOARACATACA la información correspondiente a la aprobación del

presupuesto de AOC del Distrito para la vigencia 2019, dentro de la cual, no evidenció el Plan Quinquenal de Inversiones (PQI), siendo este necesario para la confección de dicho presupuesto.

La falta de este plan quinquenal puede conllevar a efectuar un inadecuado cálculo de tarifas, por cuanto no se cumple con lo establecido en el Artículo 9, del Acuerdo 193 de 2009 del INCODER, que al respecto dice: "(...). *Para el cálculo de las tarifas básicas, el administrador del distrito deberá adelantar el siguiente procedimiento: (...)*
2. Elaboración y/o ajustes del Plan Quinquenal de Inversiones (PQI)".

La situación expuesta, evidencia inobservancia de lo establecido en:

- Acuerdo 193 de 2009 del INCODER, artículo 7º "(...). *Plan Quinquenal de Inversiones (PQI): Es el Plan de inversiones para un horizonte de cinco (5) años, que deberá presentar el administrador de un distrito al Incoder o a la Entidad Competente, seis (6) meses calendario antes de la finalización de cada quinquenio, durante el término en que se ejerza la Administración del distrito. Este plan debe ser acorde con los Costos de Inversión (C.Inv.) y el mantenimiento diferido, (...)*".
- Resolución 821 del 3 de octubre de 2018 (ADR), Artículo Quinto, Parágrafo cuarto: "*Con el fin de garantizar la prestación del servicio en el mediano y largo plazo, para el cálculo de tarifas se debe elaborar el Plan Quinquenal de Inversiones (PQI), (...) que deberá presentar el administrador de un Distrito de Adecuación de Tierras a la Agencia de Desarrollo Rural o la entidad competente, dentro de los seis (6) meses calendario antes de la finalización de cada quinquenio, durante el término de Administración del Distrito*".
- Procedimiento PR-ADT-005, Numeral 5.3 "*Aspectos para Control y Supervisión*", ítem 5.3.2.1 "*Aspectos Financieros*" que reza: "(...) *se tomarán indicadores financieros y de gestión, a fin de realizar un adecuado seguimiento y control de la gestión gerencial, por parte del ente administrador y/o asociaciones de usuarios a*

fin de hacer eficiente la administración del distrito de adecuación de tierras, y lograr que este sea autosostenible. Los aspectos a verificar y a realizar el seguimiento son: • Ejecución presupuestal en los Planes de inversión (el plan de inversiones quinquenal) (...). Numeral 6, actividad 11 "Presentar el presupuesto de AOC para aprobación. La asociación de usuarios y/u operador presentará al supervisor el proyecto de presupuesto a más tardar el 30 de octubre de cada anualidad. El proyecto de presupuesto debe ir acompañado de los siguientes documentos: (...)
- Plan quinquenal de inversiones."

g. Ausencia de recomendaciones por parte de la supervisión.

DAT MARIA LA BAJA. El informe de seguimiento al Convenio 194 de 2007 del período comprendido entre enero y junio de 2019, en el literal f) numeral 2.3 "Aspectos Técnicos", la supervisión de la ADR informó que:"(...) *Tienen un Instructivo, pero no está adecuado a las labores AOC de un Distrito*", deficiencia que era recurrente, si se tiene en cuenta que también fue reportada en el informe del período comprendido entre julio y diciembre de 2018. En el mismo numeral, literal d) se reportó el seguimiento realizado al "Análisis de indicadores sobre el suministro de agua, la demanda y el funcionamiento de las obras y equipos, áreas con prestación del servicio, aspectos productivos, etc.", para lo cual, la supervisión de la ADR indicó incumplimiento reportando que: "La Asociación no presenta indicadores de suministro de agua utilizado de los Embalses".

De las observaciones o deficiencias reportadas en los informes de supervisión, la Oficina de Control Interno no evidenció la emisión de recomendaciones por parte de la supervisión de la ADR para facilitar la subsanación de los incumplimientos, como tampoco información sobre gestiones o plan de mejora que adelantó o adelantará la Asociación para corregir tales situaciones.

De otra parte, en el informe de seguimiento del período comprendido entre el 1 de enero y 30 de junio de 2018, en el numeral 3 "Recomendaciones" se registró:

"Teniendo en cuenta que, en el desarrollo de la visita, se observaron muchas deficiencias en aspectos jurídicos, y financieros y técnicos, se generará un plan de mejora con USOMARIALABAJA, que propenderá por generar un cumplimiento exitoso de la obligaciones y compromisos de la asociación, en el marco del convenio N^a 194 de 2007". Por lo anterior, la Oficina de Control Interno solicitó el plan de mejoramiento suscrito para subsanar las deficiencias y/o incumplimientos relacionados en el informe mencionado; no obstante, no obtuvo dicha evidencia.

Estas situaciones evidencian incumplimiento de los lineamientos establecidos en el procedimiento PR-ADT-005, que en el numeral 5.3.5 indica: *"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."*

Es relevante precisar que, la Oficina de Control Interno observó que las situaciones relacionadas en el informe de seguimiento del período comprendido entre el 1 de enero y 30 de junio de 2018 fueron reiteradas en el reporte del período comprendido entre julio y diciembre de 2018, lo que genera incertidumbre sobre el establecimiento del plan de mejora indicado y su efectividad.

h. Omisión de procedimientos en el Manual de Administración, Operación y Conservación del Distrito.

El procedimiento PR-ADT-005, en el numeral **5.2.4** *"Condiciones para la administración, operación y conservación por parte de las Asociaciones"*, establece: *"En el capítulo 8, del documento "Actualización del manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras, UPRA 2015", se describen las principales actividades que deberán realizarse para una adecuada administración, operación y conservación de las obras que conforman el distrito de*

adecuación de tierras, bajo un enfoque de manejo integral, con la finalidad de prevenir su deterioro y garantizar su sostenibilidad, las cuales se resumen en: a) Prestación del servicio público: Administración, Operación y conservación (mantenimiento) y b) Manejo integral: Actividades ambientales y desarrollo empresarial del proyecto”, y en el ítem 5.2.4.2 “Prestación del servicio público: Manual para la Administración, Operación y Conservación”, indica lo siguiente: “Se debe elaborar el Manual específico para cada Distrito, teniendo en cuenta los procedimientos para labores administrativas que se enuncian en el numeral 8.1.1.4 del documento “Actualización del manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras, UPRA 2015”, para operación en el numeral 8.1.2 y para mantenimiento en el numeral 8.1.3, del mencionado Manual”. (Subrayado fuera de texto).

En consonancia con lo anterior, se consultó lo que indicaban los numerales de la actualización del manual antes mencionado (UPRA 2015), encontrando diferencias entre los requisitos establecidos en dichos criterios antes, y el contenido del “Manual de Administración, Operación y Conservación del Distrito”, suministrado por las Asociaciones USOMARIALABAJA y USOARACATACA, en los cuales se identificó que los siguientes capítulos o temas no fueron contemplados:

CAPÍTULO O TEMA OMITIDO	DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS	
	MARÍA LA BAJA	ARACATACA
Programa anual de actividades del proyecto	X	
Manejo de cuentas bancarias		X
Ejecución presupuestal		X
Organización general del archivo	X	
Manejo del archivo	X	X
Manejo y archivo de correspondencia	X	X
Atención de quejas y reclamos	X	X
Manejo de la facturación	X	
Manejo sistematizado de la información	X	

CAPÍTULO O TEMA OMITIDO	DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS	
	MARÍA LA BAJA	ARACATACA
Ajustes al programa de riegos		X
Supervisión de la operación	X	
Inspección de las obras de infraestructura	X	

Del Manual de Administración, Operación y Conservación del Distrito María La Baja, llama la atención de esta Oficina de Control Interno las omisiones antes relacionadas, teniendo en cuenta que, se observó la ejecución de actividades derivadas de ellas y que también son requeridas por el *“Manual de normas técnicas básicas para adelantar la identificación de Proyectos de Adecuación de Tierras”* (MO-ADT-001); incluso, la supervisión del Convenio 0194 de 2007 realizada por la ADR profirió observaciones frente a algunos tópicos, por ejemplo, la atención de quejas y/o reclamos.

i. Inexistencia del Plan para la Prestación del Servicio

DAT ARACATACA. La Oficina de Control Interno no evidenció el Plan de Prestación del Servicio del Distrito de Adecuación de Tierras ARACATACA, por lo que no fue posible verificar si la Asociación de Usuarios USOARATACA contaba con información suficiente y adecuada acerca de la demanda de recurso hídrico que requerirían los usuarios para sus cultivos. Esta situación se configura en una debilidad en la Supervisión, teniendo en cuenta lo establecido en el procedimiento PR-ADT-005, Numeral 5.3.3: *“(…). El seguimiento y verificación a las obras de infraestructura del distrito en cuanto a su mantenimiento, conservación y operatividad, con el fin de prestar un servicio público eficaz y oportuno, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: ▪ Existencia de un plan para la prestación del servicio que debe contemplar como mínimo: Programa de Siembras, plan de cultivos, plan de riego, los cuales se deben formular, ajustar e implementar, teniendo en cuenta lo establecido en el Manual de Administración, Operación y Conservación del distrito”,* lo que a su vez redundaría en incumplimiento del numeral 7 del Manual de Operación de la Asociación USOARACATACA, que indica: *“Planeación del Riego. Planear el riego es*

efectuar anticipadamente un correcto balance entre los volúmenes o caudales disponibles y los que se consideran necesarios, (...)”.

j. Ausencia de mecanismos para la medición de los avances de los planes de mantenimiento y determinación del estado actual de conservación de las obras.

DAT ARACATACA. Aunque se evidenció la existencia y cumplimiento de los planes de mantenimiento de obras, de mantenimiento de maquinaria y el estado actual de conservación de las obras del distrito, mediante la inspección de los informes presentados por parte de la Asociación USOARACATACA al Supervisor designado en la ADR, y viceversa, y de las carpetas individuales del uso de la maquinaria, la Oficina de Control Interno no identificó el mecanismo mediante el cual fueron cuantificados porcentualmente los avances en la ejecución de dichos planes, y por tanto, concluir a determinado período de corte sobre el estado de la conservación de las obras, de los mantenimientos o condiciones de la maquinaria.

Lo anterior denota incumplimiento del procedimiento PR-ADT-005, Numeral 5.3.3: *“(...). El seguimiento y verificación a las obras de infraestructura del distrito en cuanto a su mantenimiento, conservación y operatividad, con el fin de prestar un servicio público eficaz y oportuno, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: (...). ▪ Cumplimiento del plan anual de mantenimiento de las obras. ▪ Cumplimiento del plan de mantenimiento rutinario y correctivo de los equipos y maquinaria. ▪ “Estado actual de conservación de las obras”.*

k. Movilización de vehículos sin los permisos o licencias requeridas.

DAT ARACATACA. La Oficina de Control Interno identificó el uso de un vehículo tipo tracto-camión con placa OQE730 para el transporte de las máquinas que ejecutan labores de mantenimiento del Distrito, este vehículo no contaba con el documento de revisión técnico-mecánica y de emisión de contaminantes, con lo cual se incumple la Ley 19 de 2012 en su artículo 201: *“(...). Revisión periódica de los vehículos. (...),*

todos los vehículos automotores, deben someterse anualmente a revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes”.

Esta omisión pone en riesgo de multa e inmovilización de la maquinaria transportada y del vehículo en que se moviliza, lo cual afectaría las operaciones normales y rutinarias del distrito, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1383 de 2010: “(...) *Artículo 21. (...) Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así: (...). C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones: (...). C.35 No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes, además el vehículo será inmovilizado”.*

La situación anterior evidencia una inadecuada supervisión al uso de la maquinaria y equipo, verificación de permisos de circulación y seguros o pólizas, teniendo en cuenta lo indicado en el procedimiento PR-ADT-005, Numeral 5.3.5 “(...) *Se debe hacer seguimiento a las asociaciones de usuarios en los siguientes aspectos jurídicos: (...). ▪ Uso de la maquinaria y equipo, permisos de circulación, seguros pólizas. Los supervisores y apoyos a la supervisión en ocasión a las actividades de control y seguimiento tendrán derecho a exigir el pleno cumplimiento del contrato de Administración, Operación y Conservación con la observancia de la Leyes, Decretos y Actos Administrativos vigentes, sobre el tema.”*

Possible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:

- Desconocimiento, por parte de la Asociación de usuarios, de los requerimientos y anexos para la confección de los presupuestos anuales de Administración, Operación

y Conservación (AOC) del DAT (ej: Plan quinquenal), así como de los requerimientos procedimentales para soportar el diseño y ejecución de planes y programas de AOC.

- Falta de una metodología documentada e implementada para tasar los avances y resultados de la ejecución de los planes y programas enmarcados en la AOC del DAT.
- Falta de análisis / depuración de las observaciones identificadas y emanadas por la Supervisión de la Agencia de Desarrollo Rural.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de estos.
- Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Afectación en la razonabilidad de los Estados Financieros de la Entidad por inadecuado control y reporte de los bienes adquiridos por parte de las Asociaciones con recursos de la ADR.
- Posible pérdida de los bienes por falta de control sobre los mismos.
- Insatisfacción por parte de los usuarios en la prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras que ofrece la Agencia de Desarrollo Rural.
- Daños y/o inadecuada operatividad de la infraestructura del distrito por falta de inspección y/o mantenimiento.

- Imposición de sanciones por incumplimiento de obligaciones legales para el uso de la maquinaria y el equipo.

Recomendación(es): Es necesario que se fortalezca la labor de supervisión a la Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT), en el sentido de evitar que la misma se limite a la documentación de lo evidenciado en las visitas a los DAT en informes de supervisión.

Además, se insta a la implementación de un comité o instancia afín, reglamentada debidamente con instrucciones mínimas para su funcionamiento, a saber: quorum, integrantes, invitados, temas a tratar, funciones de los participantes, frecuencia de reunión, solución de divergencias, entre otros, que visibilice las necesidades, avances y deficiencias en los DAT, en donde por lo menos se contemplen los siguientes asuntos:

- Glosas o deficiencias identificadas en períodos anteriores y presentes.
- Compromisos de subsanación, con fechas específicas y definición de alertas de incumplimientos inminentes.
- Establecimiento de métricas porcentuales sobre avances esperados frente a avances ejecutados en materia de los planes y programas requeridos en el marco de las actividades de AOC: mantenimiento de maquinarias, inspección de obras, gestiones de permisos o licencias y/o sus renovaciones, etc., en todo caso, se deberían definir en un protocolo este tipo de esquemas a abordar, que corresponderían a los planteados en el procedimiento PR-DAT-005.
- Necesidades del DAT y limitaciones.
- Riesgos afrontados, identificando aquellos de materialización probable, lo cual sirva de insumo para el ejercicio de priorización que hace la ADR en cada anualidad.
- Planes de contingencia o acciones alternativas para cubrir riesgos importantes en obras y demás tópicos del DAT.

- Indicadores de Gestión a nivel presupuestal, financiero, operativo etc.
- Entre otros que se consideren de importancia para el monitoreo de la AOC del DAT.

Adicionalmente, se debe partir de la premisa que, para la adecuada sesión de esta instancia sugerida, la Asociación debe disponer previamente de los reportes, datos e insumos que sirvan para efectos de exposición en cada sesión. Así las cosas, la ADR debería evaluar la implementación de los siguientes mecanismos de Supervisión:

- Programa o bitácora (desarrollada in-house con acompañamiento de la Oficina de Tecnologías de la Información, o adquirida externamente) que permita establecer, programar y hacer seguimiento a las fechas y ejecución de actividades de mantenimiento de obras, maquinarias y demás, parametrizando alertas de backlog (atrasos en obras acumulados), indicadores de desempeño, etc.
- Realizar análisis comparativos de avances en planes y programas, valiéndose de diagramas de Gantt u otras herramientas para gestión (por ejemplo, Ms. Project). Estos aplicativos deben ser parametrizados con base a la documentación que se realice de los hitos dentro de las tareas de AOC del DAT.

Ahora bien, para efectos de la aprobación de los presupuestos, instruir a las Juntas Directivas de las Asociaciones que no ejecuten este control hasta tanto la Administración de la Asociación adjunte el paquete de anexos completo, con el fin de que efectúen su evaluación respecto a cómputos, tarifas y demás datos relevantes. Esta situación evitará que se establezcan presupuestos sin el cumplimiento de las acciones procedimentales estipuladas por la ADR.

Finalmente, se insta a que la ADR lleve a cabo una valoración del equipo técnico con el que cuentan las Unidades Técnicas Territoriales, y las necesidades requeridas para llevar a cabo el cumplimiento de las actividades de capacitación, seguimiento y supervisión que permitan ejecutar los procedimientos y normas aplicables.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación:

b. “Ausencia de informes de supervisión. DAT ARACATACA. (...) la supervisión del distrito ha fijado unos cronogramas para la presentación de los informes bimestrales (...). Frente al caso concreto, el informe del periodo Mayo-Junio de 2019 fue radicado por la Asociación de usuarios en la UTT N° 01 el día 12 de agosto de 2019, es decir, con 12 días de retraso (...).

Una vez recibido dicho informe, es entregado al supervisor, quien a su vez entrega una copia al equipo de supervisión, para que cada uno desde su perfil, bien sea Técnico, Administrativo, Financiero o Jurídico, analice la información entregada, y programe la visita de inspección, lo cual generalmente se hace 15 días después de recibido el informe por parte de las asociaciones.

La visita de supervisión al Distrito, para evaluar y verificar la veracidad de la información entregada del periodo Mayo-Junio estaba programada para ser realizada la semana del 16 al 20 de septiembre de 2019, fecha en la que fue atendida la visita del auditor, en consecuencia, tuvo que reprogramarse dicha visita, lo que justifica, el por qué, en la fecha de la auditoría todavía no se había terminado el proceso de supervisión y suscripción del informe correspondiente.

Es igualmente preciso señalar que, una vez adelantada la visita de supervisión, el equipo cuenta con 5 días hábiles para la suscripción y entrega del informe de supervisión.

Se aclara que la visita de supervisión de la parte administrativa, jurídica y financiera fue efectuada durante los días 2 a 3 octubre pasados, quedando pendiente la visita técnica para la formulación del informe, (...) una vez se ejecute la correspondiente visita, se enviará el informe correspondiente.

Por último, contractualmente en el Convenio del Distrito de Aracataca NO se establecen las fechas de presentación de los informes de la Asociación y tampoco las

de elaboración de informes de supervisión, así como tampoco lo establece el procedimiento PR-ADT-005, por tanto, es autonomía de las partes fijar las fechas de presentación de informes. Así las cosas, no existe razón o causa que determine algún incumplimiento en la presentación de informes de supervisión a nivel contractual o procedimental.

- c. Bienes adquiridos en el DAT no ingresados al inventario de la ADR.** *Se aclara que contractualmente (convenio) y el procedimiento PR-ADT-005 solo se establece la obligación de reportar los bienes adquiridos y no se establece una fecha de reporte, en este sentido la Asociación realiza el reporte a la Supervisión con la presentación de informes dentro de la vigencia de compra de los mismos, por lo que a la fecha de la auditoría (septiembre) se encuentra elaborando los informes para ser presentados a la supervisión. (...).*
- d. Bienes que no estaban amparados con una póliza de seguros.** *La Asociación USOMARIALABAJA ha realizado las gestiones necesarias para asegurar la maquinaria con que cuenta el Distrito desde hace más de 20 años, pero es materialmente imposible que una Aseguradora expida póliza de seguros para una maquinaria que ya está obsoleta. Por lo anterior, no es viable determinar un incumplimiento por el hecho de no contar con la póliza de seguro dado que no las expiden, (...).*
- f. Inexistencia del Plan de Inversiones Quinquenal.** *(...): DAT MARIA LA BAJA: El PQI contiene unos costos de inversiones de mediano y largo plazo que pueden ser asumidas por las tarifas, por lo que, la fracción anual del plan será incorporado en los costos de conservación del Distrito de forma anual (...). Teniendo en cuenta lo anterior, la elaboración y autorización o aprobación del PQI queda sujeto a lo que autorice la Junta Directiva de la Asociación, tal cual lo establece la Ley 41 de 1993 en su artículo 22. Así las cosas, si la Junta Directiva no autoriza que en presupuesto (...) se incluyan costos relacionadas con inversiones de largo plazo del PQI. Es importante tener presente que existen normas de mayor Jerarquía que un Acuerdo de una*

Entidad o un procedimiento, por tanto, la Ley 41 de 1993 prima sobre el Acuerdo 193 de 2009 y los Procedimientos de la ADR.

DAT ARACATACA: La Agencia elaboró los procedimientos en el año 2017, los cuales se empezaron a implementar a partir de la capacitación realizada en el año mencionado y la Circular 116 de 2018, por lo cual, en el presupuesto presentado por USOARACATACA para ejecutar en la vigencia del 2019 se inició con el proceso de establecer el plan de inversiones a cinco años (...), en el que se contemplan obras y aspectos ambientales, (...). Por otra parte, se aclara que para el DAT ARACACATA, la Junta Directiva si autorizó incluir en su presupuesto el costo anual que corresponde al PQI, por tanto, no es correcto afirmar que no existe Plan, ahora bien, dado que el procedimiento no tiene definido un formato o modelo de presentación del PQI, pues no existe un referente o estándar para su presentación, así las cosas un cuadro con el resumen de las inversiones con la discriminación de los costos anuales a 5 años contiene lo necesario para definir un PQI (...). De otra parte, es importante tener presente que la ADR no recibió del INCODER planes de inversiones proyectados por las asociaciones de usuarios, por lo cual, la Agencia empezó a realizar su proyección en el año 2019, con las Asociaciones que la Junta Directiva autorizó la inclusión de los costos del PQI en el presupuesto anual.

h. Omisión de procedimientos en el Manual de Administración, Operación y Conservación del Distrito. *Existe un vacío entre lo establecido en el procedimiento PR-ADT-005 y lo pactado contractualmente en el Convenio 194 de 2007 con USOMARIALABAJA, desde el punto de vista contractual no existe la obligación de que los Manuales del Distrito tengan un contenido de información específico como el indicado por la auditoría. Así las cosas, el supervisor no puede exigir el cumplimiento de alguna obligación contractual no pactada entre las partes en el negocio jurídico celebrado. El Contrato prima sobre el procedimiento desde el punto de vista jurídico.*

Por tanto, el DAT MARIA LA BAJA cuenta con los Manuales de Administración, Operación y Conservación. Para el caso del DAT ARACACATA, es pertinente señalar

que USOARACATACA inició la construcción de este manual en el año 2018, el cual fue presentado al equipo supervisor en agosto de 2019, actualmente se encuentra en revisión por parte del equipo supervisor, (...). De otra parte, aunque el Manual de Normas Técnicas de la UPRA es un referente, no quiere decir que sea aplicable en todos los distritos; sin embargo, se tendrá la debida observancia de éste para que se tenga en cuenta en la culminación del manual de administración, operación y conservación que está construyendo USOARACATACA.

- i. Inexistencia del Plan para la Prestación del Servicio.** El DAT ARACATACA no elabora un programa de siembras, plan de cultivos, plan de riego, toda vez que en ese distrito está sembrado casi en su totalidad con el cultivo de palma de aceite, que corresponde a un cultivo permanente, es decir, se siembra y dura entre 15 y 20 años sembrado, (...). Al tener un cultivo permanente en el Distrito no es viable elaborar un programa de siembras, plan de cultivos y plan de riego. Sin embargo, y dada la situación de la enfermedad de pudrición del cogollo PC que está atacando estas plantaciones, los usuarios están erradicando ese cultivo, y dejando descansar la tierra mientras deciden que cultivar, lo que significa que a partir de las próximas programaciones de siembras deberán contar con el diligenciamiento de los programas de siembras, plan de cultivos y plan de riego dado que se prevén siembras de cultivos transitorios.
- k. Movilización de vehículos sin los permisos o licencias requeridas.** (...) corresponde a la revisión técnico-mecánica de la cama baja utilizada ocasionalmente para el transporte de maquinaria del distrito a las áreas de trabajo, (...) dicha máquina se encuentra fuera de uso y de servicio, por cuanto actualmente tiene dañado el sistema de inyección, y requiere mantenimiento y reparación que a la fecha no ha sido posible efectuar, por falta de los recursos necesarios para ello, y en vista que es un equipo que no se usa de manera frecuente, se ha priorizado los recursos para otras actividades de operación y conservación más urgentes.

(...) el gerente del distrito manifiesta, que procederá a buscar los recursos necesarios para reparar y poner en funcionamiento óptimo el equipo mencionado. Por lo anterior, no es posible tener un certificado para un equipo que no se usa.

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

- Insuficiencia de personal en las UTT para realizar labores de supervisión a los Contratos de Administración, Operación y Conservación.
- Desconocimiento, por parte de la Asociación de usuarios, de los requerimientos y anexos para la confección de los presupuestos anuales de Administración, Operación y Conservación (AOC) del DAT (ej: Plan Quinquenal), así como de los requerimientos procedimentales para soportar el diseño y ejecución de planes y programas de AOC.
- Falta de análisis / depuración de las observaciones identificadas y emanadas por la Supervisión de la Agencia de Desarrollo Rural.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Conformar 9 equipos de trabajo con todos los perfiles de apoyo: técnico, administrativo, financiero o jurídicos requeridos por el supervisor para realizar la supervisión integral a los contratos de Administración, Operación y Conservación.	Nueve (9) Distritos	Preventiva	Líder de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	01-ene-20	30-jun-20
Remitir comunicación a las Juntas Directivas y a los Gerentes de cada Asociación de Usuarios con los requisitos de los documentos anexos a presentar en los presupuestos de ingresos y egresos.	Nueve (9) Comunicaciones	Correctiva	Líder de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	22-oct-19	31-dic-20
Incluir Comité Técnico Coordinador en los nuevos contratos que se suscriban con las Asociaciones de Usuarios para AOC de Distritos	Cuatro (4) Estudios Previos	Correctiva	Líder de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	01-nov-19	31-dic-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta entregada por los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno acepta parte de sus términos; no obstante, se permite hacer las siguientes aclaraciones, en aras de que se fortalezcan los procesos asociados a la Supervisión:

- **Ausencia de informes de Supervisión** del DAT ARACATACA. Se está aceptando el hecho de haber excedido los tiempos consensuados con la Asociación de Usuarios para la presentación de los reportes. Al margen de esto, el punto de fondo es que los tiempos (que deberían establecerse procedimentalmente o en un documento de fuerza vinculante que obligue a su presentación) que toma realizar la Supervisión pierden oportunidad de identificación de aspectos y factores a mejorar cuando son realizados con un grado de desviación de más de dos (2) meses frente al corte de los bimestres, como es el caso planteado del bimestre mayo-junio de 2019, cuya programación se hizo hacia mediados de septiembre (es decir, 75 días después), y a ella se suman, los tiempos de emisión del informe final (5 días hábiles) y los resultados de la visita técnica que se hizo hacia principios de octubre. En este orden de ideas, asuntos que deberían ser detectados o anticipados al corte del mes siguiente al informe, se están validando de dos (2) a tres (3) meses después, suponiendo esto riesgos de detección.
- **Planes Quinquenales de Inversión.** Esta Oficina de Control Interno no encuentra que las razones expuestas respecto del DAT MARIALABAJA desvirtúen el hallazgo, toda vez que, no se contravirtió la afirmación obtenida durante la visita de campo por parte de la Asociación de Usuarios. Sin perjuicio de ello, se da a entender que los Acuerdos y Procedimientos Internos de la ADR no guardan congruencia con la operación real de los Distritos a la luz de la norma superior (Ley 41 de 1993), por lo que se plantea la necesidad de alinear las directrices de la ADR con las regulaciones, evitando que los vacíos normativos justifiquen las omisiones en las actuaciones legales que deban surtirse. De otra parte, no se evidencia el ejercicio de las siguientes

funciones de la Asociación de Usuarios, según los términos del artículo 22 de la ley 41 de 1993 – numerales 3: *“Participar en los proyectos de adecuación de tierras, presentando recomendaciones al organismo ejecutor sobre los diseños y el presupuesto de inversión (...)”* y 5 - *“Presentar para el estudio y aprobación de los organismos ejecutores, los presupuestos de administración, operación y conservación del Distrito, autorizados por la junta directiva de la respectiva asociación, cuando tenga la condición de administradora de un distrito”* (subrayado fuera de texto). Así las cosas, se establece que la ADR debería participar en el concepto de los planes quinquenales previo a la aprobación de la Junta Directiva de la Asociación de Usuarios.

Para el caso del DAT ARACATACA, no es claro para la Oficina de Control Interno (ni para cualquier tercero) establecer la existencia del Plan Quinquenal. En otras palabras, al no evidenciar la documentación o los criterios que lleven a concluir que existe el mencionado Plan, no resulta procedente en esta auditoría concluir que existe el Plan, pues es sólo de conocimiento de quienes manejan los temas.

- **Bienes adquiridos en el DAT USOMARIALABAJA.** Esta Oficina de Control Interno no encuentra razonables los motivos expuestos por los responsables del proceso auditado, toda vez que se evidencia que la Supervisión de la ADR omitió compartir la directriz a la Asociación de Usuarios respecto del reporte de las compras efectuadas en el pasado más las nuevas, lo cual supone impactos en la información contable de la ADR. A pesar de que se está ante hechos cumplidos, esto no obsta para que las compras históricas no hayan sido informadas bajo los nuevos lineamientos, pues, de no hacerlo, se subestiman las partidas de consumos y propiedades, planta y equipo.
- **Bienes no amparados por póliza de seguros.** Aunque es razonable el motivo expuesto frente a la baja probabilidad de asegurabilidad por la obsolescencia de las máquinas, se destaca que las coberturas predicadas no se limitan a estas partidas, sino que son extensibles a otros rubros como bienes inmuebles, entre otros. Así las cosas, deberán analizarse, en las circunstancias, qué bienes son sujetos de asegurar

y, en simultáneo, tramitar cambios en el contenido del clausulado de los convenios que se ajusten a la realidad operativa del Distrito de Adecuación de Tierras sobre el particular.

- **Contenido del manual de AOC** del DAT MARIALABAJA. Se confirma que existe un vacío normativo entre el procedimiento y los términos del convenio, que debería ser subsanado. Así las cosas, al leer el procedimiento, esta Oficina de Control Interno identificó aspectos que la ADR declara que debe observar, y en lo no previsto allí, acudir al manual de la UPRA que, como bien se indica, es una guía, por lo que se configura la necesidad de ajustar los términos del procedimiento a la realidad operativa del Distrito, abordando los capítulos que se estimen convenientes incluir. Para el Manual del DAT ARACATACA, llama la atención que lleve en construcción un año y aún no se haya cerrado, por lo que deben hacerse los esfuerzos necesarios para finiquitarlo.
- **Inexistencia de planes para la prestación del servicio** del DAT ARACATACA. Esta Oficina de Control Interno comprende que, si bien se justifica su inexistencia en que los cultivos de la zona son en su mayor parte permanentes, de cara al procedimiento no se tienen contempladas excepciones sobre su elaboración, por lo que se deduce que todo debe tener los planes aludidos (riego, siembras, cultivos etc.). Ahora bien, en la visita de campo al distrito, se solicitó allegar la evidencia de la parte mínima que no corresponde a cultivos permanentes, la cual tampoco se está diseñando. De esta manera, se configura la necesidad de ajustar los procedimientos a la operación del Distrito, contemplando y documentando las excepciones a que haya lugar.
- **Movilización de vehículos.** Aunque es razonable que no se esté usando por daños o cualesquiera motivos, ello no exime de la responsabilidad a la Asociación de Usuarios del DAT ARACATACA de mantener al día los permisos inherentes a su manejo, una opción no excluye a la otra, pues, de arreglarse el vehículo, no podrá operar hasta tanto se tenga la documentación normalizada. En este punto, es

necesario analizar la pertinencia de la continuidad de este vehículo en la planta del distrito (posible baja), en caso de que no se contemple ponerlo en uso nuevamente.

Para concluir con este concepto de la Oficina de Control Interno, se detallan las observaciones a los planes de mejoramiento propuestos, en su mismo orden de presentación:

- **Primera acción.** Se resalta el hecho de que la contratación de personal, por sí sola, no ataca las debilidades asociadas a la oportunidad en la elaboración de los informes de Supervisión, aunque pueden suponer eficiencias en el proceso, por lo que se insta a fortalecer los resultados derivados de las gestiones de los profesionales de cada ramo, con resultados medibles y observables. Frente a la duración del plan de mejoramiento, los responsables deben anticipar acciones que eviten omisiones o rezagos en la presentación de resultados, pues, en los términos actuales, se parte del hecho de que hasta tanto no se tengan los recursos en el primer semestre de 2020 (los 9 equipos conformados), podrían continuar presentándose las deficiencias identificadas.
- **Segunda acción.** Si bien es válido e importante concienciar a las Juntas Directivas y Asociaciones de Usuarios sobre la elaboración de anexos de los presupuestos, esta Oficina de Control Interno considera más contundente el hecho de que la ADR se involucre en la cadena de aprobaciones de los mismos, de tal suerte que, previo a las aprobaciones de estos órganos, haya conceptuado sobre la validez, exactitud e integridad del presupuesto y sus anexos. En otras palabras, se pueden dar instrucciones, pero si no se acatan, el resultado no va a cambiar. De esta manera, se recomienda fortalecer la propuesta con las revisiones previas de la ADR y consensuarlas con las contrapartes. Respecto al plazo, debería replantearse, pues supone una anualidad para mejorar los aspectos de reporte presupuestal.
- **Tercera acción.** No es fácil determinar de qué manera el establecimiento de estudios previos va a mitigar los efectos de no dar recomendaciones sobre los aspectos

identificados durante la Supervisión, por lo que, se insta a verificar esquemas que garanticen que las glosas de los informes sean escaladas a una instancia que les dé disposición y seguimiento. De otra parte, la fecha de implementación resulta extensa si se tiene en cuenta que en el ejercicio de la anualidad 2020 los equipos Supervisores deben ir dando las recomendaciones en la medida en que avanzan en sus labores.

HALLAZGO N° 6. Omisiones en la ejecución de actividades administrativas y de operación en Distrito de Adecuación de Tierras administrado por la Agencia de Desarrollo Rural.

Descripción: En el análisis y verificación del cumplimiento de los lineamientos establecidos para la *“Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras”* (Procedimiento PR-ADT-004), la Oficina de Control Interno evidenció omisiones de tipo administrativo y operativo en la ejecución de las siguientes actividades en el Distrito de Adecuación de Tierras REPELÓN, administrado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR):

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

a. Deficiencias e inconsistencias en la estructura organizacional y personal designado.

En el numeral 2 del *“Manual de Requisitos y Labores para la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras”* (MO-ADT-003), la ADR estableció *“las funciones que debe cumplir el personal profesional, técnico y operativo con relación a la administración, operación y mantenimiento de los distritos de adecuación de tierras”*, y a la vez definió *“los requisitos mínimos de formación académica y experiencia para cada cargo”*. Con base en el manual y la relación de personal contratista suministrada por los responsables del proceso auditado junto con sus hojas de vida, la Oficina de Control Interno analizó la estructura organizacional definida en el DAT, identificando que dicha estructura carecía de los cargos: Ingeniero

de Operación y Conservación, Profesional de Registro y Cartera, Técnico Electromecánico y Operador de Maquinaria.

En contraste con lo anterior, se evidenció la contratación de dos (2) personas que se desempeñaban como Auxiliar de Conservación y Auxiliar Electromecánico, perfiles que no estaban contemplados en el manual mencionado; además, el segundo no contaba con los estudios de nivel técnico solicitados para el cargo, pues era Bachiller.

Del personal contratado y que desempeñaba los cargos: Auxiliar de Conservación, Operador de Estación de Bombeo y Técnico en Registro y Cartera, no fue entregada la hoja de vida, por lo que no fue posible corroborar su experiencia. Vale la pena precisar que, en la base de datos de contratistas se observó que la persona que ejercía la función de Técnico en Registro y Cartera figuraba como Profesional de Registro y Cartera.

b. Falta de evidencia de dedicación mínima requerida del personal asignado en las labores de AOC.

Respecto al cumplimiento de la obligación de la ADR determinada en el numeral 4.2.1 “*Recursos Requeridos*” del procedimiento PR-ADT-004, la cual indica: “(...) *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, (...)*” (Subrayado fuera de texto), la Oficina de Control Interno obtuvo la siguiente información, mediante correos electrónicos remitidos por los responsables del proceso auditado el 24 y 25 de septiembre de 2019, producto de las indagaciones realizadas al personal encargado:

“La dedicación del personal asignado al DAT de Repelón es el siguiente: El canalero realiza labores diarias desde la 5,30 AM empezando con el bombeo requerido diariamente, inspección rutinaria a todas las compuertas, suministrar el servicio de riego a quien lo necesite, recolectar los volúmenes de riego, vigilancia del nivel del

canal, inspeccionar que los bomberos estén en sus estaciones, los bomberos llegan a las sub estaciones a las 8,00 AM para empezar las labores de bombeo hasta las 4,00 PM. El personal de conservación atiende las labores de rocería a todo lo largo y ancho de los canales, limpieza de rocería en las redes eléctricas y donde se requiera.”

"En cuanto a la "dedicación mínima" del equipo humano asignado para las labores de AOC, ya que este personal es contratado mediante contrato de prestación de servicios (OPS), el personal estará disponible para realizar las labores estipuladas en sus obligaciones específicas, dentro de un horario diurno de 5:30 am a 6.00 pm, propias de sus de sus cargos estipuladas en sus respectivos contratos. En dicha dedicación la AOC contempla que la operación del Distrito quede atendida por el personal contratado para la misma".

No obstante lo anterior, no se allegó evidencia que permitiera verificar la supervisión al cumplimiento de las obligaciones o actividades mencionadas, a través de bitácoras de seguimiento, planillas de registro de turnos, entre otra; situación que quedó sustentada en el hecho de que el DAT no contaba con un Ingeniero de Operación y Conservación, siendo este el profesional a quien fue asignada la función de *"Programar, coordinar y controlar las actividades de operación y mantenimiento de las obras y equipos"*, de acuerdo con el ítem 2.1 del *"Manual de Requisitos y Labores para la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras"* (MO-ADT-003).

c. Omisión de actividades en el Manual de AOC.

Al indagar por el Manual de AOC de la ADR, los responsables del proceso informaron a la Oficina de Control Interno que: *"El manual (...) para los distritos administrados directamente por la ADR corresponde al procedimiento de AOC – PR-ADT-004. (...). En los casos no estipulados en el procedimiento de AOC, se debe dar cumplimiento al capítulo 8 del Manual de la UPRA"*, por lo que se procedió a comparar los requerimientos del Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de

Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA (Actualización 2015) frente al contenido del procedimiento PR-ADT-004, observando que trece (13) procedimientos para la ejecución de labores administrativas contemplados en el ítem 8.1.1.4 del Manual de UPRA no fueron consideradas en el procedimiento PR-ADT-004.

Lo anterior configura un incumplimiento del numeral 8.1.1.4 del Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras emitido por la UPRA - "*Procedimientos para la ejecución de labores administrativas*" que indica: "*A continuación se incluyen los principales procedimientos que deben ser observados en la ejecución de las labores para la administración del proyecto, los cuales deben ser elaborados teniendo en cuenta la magnitud del proyecto y el tipo de complejidad de las obras y deben hacer parte del manual de Administración, operación y mantenimiento que se elabore para cada proyecto en particular (...)*" (subrayados fuera de texto)

De los procedimientos "Ejecución Presupuestal" y "Modificación del Presupuesto" se da aproximación en el numeral "*4.2.2.3 Provisión de recursos físicos y pago de servicios públicos*" del procedimiento PR-ADT-004, más no se especifican los lineamientos presupuestales aplicables.

ASPECTOS OPERATIVOS

d. Deficiencias en controles de autorización, revisión y aprobación.

Teniendo en cuenta que el DAT no contaba con un profesional en el rol de Ingeniero de Operación y Conservación, la Oficina de Control Interno infirió debilidades en la ejecución de los siguientes controles y/o responsabilidades de autorización, revisión y aprobación de datos que se toman en campo sobre los registros de consumos de agua, y otros, asignadas a este profesional en el procedimiento PR-ADT-004, tales como:

- Numeral 4.2.2.1 Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios – RGU. *"(...) El manejo, mantenimiento y organización de las carpetas es responsabilidad del ingeniero de Operación y Conservación y (...)."*
- Numeral 4.2.3.1 Planeación y Programación del Riego, literal b) Formulación del Plan de Cultivos. *"(...) Recolectadas todas las inscripciones de cultivos o vencido el plazo para su presentación, el Ingeniero de Operación y Conservación procede a consolidar la información y revisar que los cultivos propuestos por los usuarios correspondan a una utilización racional de los recursos agua y suelo. En el evento que existan solicitudes inconvenientes (...), el Ingeniero de Operación y Conservación se reunirá con el usuario, le explicará las razones de la inconveniencia y le invitará a modificar sus pretensiones. (...). Una vez concertado con los usuarios, el Ingeniero de Operación y Conservación procede a condensar la información en formato F-ADT-030 "Plan de cultivos para el Plan de riego", (...)"*
- Numeral 4.2.3.1 - Planeación y Programación del Riego, literal c) Formulación del Plan de Riegos. *"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: F-ADT-031 "Autorización entrega de agua para riego", F-ADT-032 "Solicitud de riego por usuario", F-ADT-033 "Programa de riegos a nivel predial", F-ADT-034 "Caudales requeridos a nivel de Unidad y Bloque de riego", F-ADT-035 "Caudales requeridos por canales", F-ADT-036 "Inscripción cultivos para el plan de riegos", F-ADT-037 "Consolidado decadal de solicitudes de riego por bloque"."*

Lo anterior se confirma por el hecho de que los "comprobantes de suministro de agua para riego" cuentan con firma del Canalero (al momento de hacer las tomas prediales) y con la del Técnico de Registro y Cartera (al momento de realizar los registros en el aplicativo de Cartera SIFI), más carece de una firma que dé cuenta de una instancia máxima de revisión y aprobación de los suministros.

e. Subjetividad en la labor de suministro de agua a usuarios e inexistencia de soportes del Plan de Riegos.

La Oficina de Control Interno solicitó la siguiente información a los responsables del proceso, relacionada con la operación en el DAT Repelón, tomando como base los usuarios de la muestra de las facturas revisadas:

- Solicitud de Inscripción de cultivos para el Plan de Riego (formato F-ADT-029) debidamente firmada por los usuarios, donde constatan la aceptación del Plan de Cultivos - Plan de Cultivos Consolidado (formato F-ADT-030).
- Todo el conjunto de formatos relacionados con Planes de Riegos (formato F-ADT-031 a F-ADT-037).
- Comprobantes de suministro para riego (formato F-ADT-038).

Frente a lo que, los responsables del proceso en el DAT, mediante correo electrónico del 24 de septiembre de 2019 manifestaron: *"La gran mayoría de los usuarios no llegan a la oficina a inscribir sus cultivos, el suministro de agua se presta con el conocimiento que tiene el canalero, y los bomberos suministrándole el agua a los usuarios que tengan cultivos en el DAT, a los usuarios se les ha dicho en muchas ocasiones que se acerque a inscribir sus cultivos en la oficina para así poder entregarles el plan de riego para un plan de cultivos, pero ellos hacen caso omiso a dicha recomendación"*.

En virtud del argumento precedente, y aunado al hecho de que no se allegó la documentación requerida por la Oficina de Control Interno, se concluyó que en el DAT no se hace uso de los formatos instruidos por la Agencia de Desarrollo Rural (nivel central) en el numeral 4.2.3.1 *"Planeación y Programación del Riego"* del procedimiento PR-ADT-004. Además, llama la atención que el suministro de agua a los predios se base en la experiencia o conocimiento del Canalero, lo cual no necesariamente asegura la entrega completa y eficiente del recurso, sin perjuicio de

que existan quejas sobre el tema, denotando esto debilidades en la planeación de la demanda y el abastecimiento. En conclusión, no fue factible comprobar el cumplimiento de las responsabilidades relacionadas con la planeación y programación del riego.

f. Ausencia de registros de mantenimiento a la maquinaria y equipo de propiedad de la ADR.

La Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia documental de los mantenimientos realizados a la maquinaria y equipo con el que contaba el DAT, lo que se configura en un incumplimiento de lo estipulado en el numeral 4.2.4.3 *“Mantenimiento rutinario y reparaciones de la maquinaria y equipo”* del procedimiento PR-ADT-004: *“Se requiere adelantar el mantenimiento rutinario y las reparaciones a que haya lugar de toda la maquinaria y equipo de propiedad de la Agencia, (...). 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” y F-ADT-049 “Hoja de vida de equipo”.*

Una situación similar se observó en la auditoría anterior. (Informe OCI-2018-028, hallazgo N° 5, literal c.)

g. Falta de manuales para el manejo de bombas

La ADR no cuenta con manuales para el manejo de bombas y equipos que hacen parte de la infraestructura del DAT Repelón. Frente a esto, mediante correo electrónico del 25 de septiembre de 2019, el Ingeniero de Apoyo a la Supervisión indicó: *“(...) el distrito de Repelón fue construido en el periodo de 1965-1976, los equipos y bombas no tienen manual de operación, la infraestructura está diseñada para suministrarle recurso a los canales Inferior y Superior, (...), y es el canelero quien informa a los operadores de las estaciones de bombeo el suministro necesitado para cumplir con la demanda de las diferentes áreas del Distrito”.*

Lo anterior, incumple el numeral 4.2.3.2 “Operación del sistema” del procedimiento PR-ADT-004 que señala: “(...). Para el efecto, es necesario que cada distrito cuente con un manual de operación para cada una de las estructuras, infraestructura y equipos electromecánicos existentes. Para el efecto, el personal encargado de la distribución y entrega del agua debe contar con instructivos detallados de operación para cada una de las obras y/o estructuras que componen el sistema (...)”, toda vez que dicho procedimiento no contempla excepciones como las aducidas por el ingeniero (infraestructura antigua).

h. Compuertas de Tomas Prediales sin restricciones de uso.

Durante la visita de auditoría, se observaron compuertas de tomas prediales que no contaban con esquemas de seguridad (candados) que evitaran la manipulación de las compuertas en cualquier momento por parte de usuarios o cualquier persona, lo que exponía a la Agencia de Desarrollo Rural, como administradora del DAT, a detrimento patrimonial por la falta de facturación de consumo de agua de predios que hacen uso del recurso sin contar con autorización de apertura de dichas estructuras.

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

- Restricciones presupuestales para la contratación del personal a asignar los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Labores de riego ejecutadas con base a la experiencia del responsable (canalero) - tareas efectuadas de manera empírica.
- Falta de personal clave en los DAT para instruir y monitorear las actividades de Administración, Operación y Conservación.
- Exigencia de actividades en el procedimiento que sobrepasan la capacidad instalada de personal e infraestructura del Distrito de Adecuación de Tierras.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.
- Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.
- Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.
- Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos administrados directamente por la ADR.
- Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Afectaciones a terceros (usuarios de los DAT) por falta de ejecución de obras o intervenciones requeridas para la operación.
- Posibles demandas contra la ADR por población potencialmente afectada por la falta de intervención o ejecución de obras urgentes para la operación adecuada de los DAT.
- Deterioro de la infraestructura de los DAT
- Pérdida de funcionamiento de los DAT.
- Impedimentos en la prestación del servicio a los beneficiarios del Distrito de Adecuación de Tierras.

Recomendación(es): La Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras (dependencia responsable del proceso auditado), debe evaluar si el procedimiento “*Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras*” (PR-ADT-004) en sus condiciones actuales respalda la capacidad de la ADR instalada en los DAT, o si debe ser sujeto de revisión y ajustes, para determinar la suficiencia del personal existente y potencial (sujetos a contratación) atendiendo el otorgamiento de recursos presupuestales para el funcionamiento, y considerando que el personal en campo no cuenta con los elementos tecnológicos que les permita realizar adecuadamente el diligenciamiento de todos los formatos instruidos procedimentalmente.

Al respecto de los formatos instruidos, es recomendable verificar si es pertinente conservarlos o eliminar algunos de ellos, toda vez que no es evidenciable de qué manera contribuyen todos esos formatos a la optimización de las actividades de AOC y su uso en la ADR para estadísticas o gestión. Esto conlleva a que los responsables del proceso consensuen los controles relevantes que deben ser implementados y la evidencia que los respaldará, depurando la documentación a adoptar en adelante.

Por su parte, las Unidades Técnicas Territoriales, en conjunto con el nivel central, deben fortalecer la preparación técnica de los contratistas respecto a la documentación de sus labores (una vez depurada la documentación según se sugirió previamente), de tal manera que permitan obtener trazabilidad a la recopilación de datos claves para los procesos de facturación y cartera (consumos de agua).

Finalmente, en tanto se contratan Ingenieros de Operación y/o Conservación en los DAT, se sugiere al(los) Líder(es) del proceso auditado asignar las responsabilidades de monitoreo a las actividades de personal operativo del DAT, corroborando su accionar por medio de:

- Bitácoras o planillas de turnos.
- Reportes diarios (o semanales o según la frecuencia asignada) de las obras con sendos registros fotográficos.

- Actividades programadas (según frecuencia) vs. ejecución. entre éstas se encuentran: mantenimientos, reparaciones, instalaciones y demás pertinentes. Se reitera que la demanda de estas necesidades debe supeditarse tanto a la priorización de obras como a la capacidad instalada en personal e infraestructura de la Agencia.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Restricciones presupuestales para la contratación del personal a asignar los Distritos de Adecuación de Tierras
- Labores de riego ejecutadas con base a la experiencia del responsable (canalero) - tareas efectuadas de manera empírica.
- Falta de personal clave en los DAT para instruir y monitorear las actividades de Administración, Operación y Conservación.
- Exigencia de actividades en el procedimiento que sobrepasan la capacidad instalada de personal e infraestructura del Distrito de Adecuación de Tierras.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar los recursos presupuestales necesarios a través del proyecto de inversión – producto servicio de AOC Distritos ADR – para contratar todo personal suficiente y adquirir insumos, equipos, herramientas y papelería necesaria para las labores del personal.	Una (1) ficha EBI actualizada	Preventiva	Líder de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	01-nov-19	28-feb-20

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Elaborar un documento técnico de operación de Distritos administrados directamente por la ADR y capacitar al personal en su implementación.	Un (1) documento Técnico Cinco (5) Distritos Capacitados	Preventiva	Líder de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	01-nov-19	30-dic-20
Contratar un Ingeniero de Operación y Conservación para DAT Repelón y otro para DAT Santa Lucía y Manatí	Dos (2) Ingenieros Contratados	Correctiva	Líder o Director de Adecuación de Tierras	01-ene-20	31-dic-20
Ajustar el procedimiento PR-ADT-004 a la realidad de lo que se puede implementar con la infraestructura existente.	Un (1) Procedimiento ajustado	Correctiva	Líder de Adecuación de Tierras y Vicepresidente de Integración Productiva	01-nov-19	30-mar-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Sobre los planes de mejoramiento planteados, se conceptúa lo siguiente, en el mismo orden que fueron propuestos:

- **Primera acción.** Es necesario que previamente el(los) equipo(s) responsable(s) identifique(n) y planifique(n) las actividades requeridas para poder estimar las necesidades de recursos que permitan llevar a cabo las actividades mínimas que ayuden a la operación de los Distritos de Adecuación de Tierras, garantizando a su vez que los procedimientos documentados guarden relación con la capacidad instalada y presupuestos asignados y evitando dejar labores que no puedan ser emprendidas por restricciones presupuestales.
- **Segunda acción.** Es válida la elaboración del documento técnico y su divulgación, por lo que se recomienda fortalecer la actividad con su aplicación práctica en campo, por medio del acompañamiento de los Ingenieros y/o Profesionales de la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, dejando documentada la prueba piloto como

instrucción a acatar en adelante. Se reitera que las capacitaciones, por sí solas, no aminoran los efectos de los factores de riesgo, por lo que se deben contemplar actividades rigurosas y contundentes que garanticen la mitigación de la subjetividad de los canaleros al momento de hacer las tomas prediales de los riegos en los predios. En relación con los tiempos, se recomienda replantearlos, pues supone emprender acciones durante toda la anualidad, lo que conllevaría a tolerar errores en la operación de los distritos a lo largo del año.

- **Tercera acción.** Si bien contratar al Ingeniero de Operación y Conservación eleva los niveles del control, es necesario que se verifique que su dedicación no se limite a los distritos del Atlántico, sino que sea extensible a los demás. Al igual que en el párrafo anterior, los tiempos deben replantearse, con miras a evitar la continuidad de la deficiencia identificada en el año 2020.
- **Cuarta acción.** Guarda correlación con la primera, en el sentido de que se deben documentar las actividades alcanzables y ejecutables de los distritos considerando la capacidad instalada de la ADR. Se insta a documentar, en control de cambios, las tareas que se prescindirán y dejar las que serán objeto de alcance durante la anualidad, contemplando las excepciones del caso, de manera equilibrada.

HALLAZGO N° 7. Ausencia de identificación y priorización de obras en los Distritos de Adecuación de Tierras.

Descripción: En la verificación del cumplimiento del procedimiento *"Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras"* (PR-ADT-003), la Oficina de Control Interno solicitó a los responsables del proceso auditado evidencia de la priorización de obras de *"rehabilitación, ampliación, complementación y/o modernización de distritos de adecuación de tierras existentes"* (administrados tanto por la ADR como por Asociaciones de Usuarios), las cuales redundan en *"un mejoramiento significativo de sus condiciones actuales de administración y operación"*.

Al respecto, en mesa de trabajo realizada el 11 de septiembre de 2019, los responsables del proceso auditado manifestaron que el proceso de priorización y aprobación de las solicitudes correspondientes y/o propuestas resultantes quedaba soportado en acta que se suscribía entre la Presidencia de la ADR y la Vicepresidencia de Integración Productiva, por lo cual, la Oficina de Control Interno requirió copia de la mencionada acta, recibiendo como respuesta a través de correo electrónico de fecha 19 de septiembre de 2019, lo siguiente: *"(...), no fue posible anexar la misma, debido que esta fue realizada por el Presidente de turno, por esta razón, remitimos los soportes que dieron origen al acta"*. Esta situación configuró una desviación del control, por la ausencia del acta que documentaba el ejercicio de priorización.

No obstante lo anterior, la Oficina de Control Interno inspeccionó la información entregada, la cual se describe a continuación y en la que se identificó lo siguiente:

- *"Informe de Gestión - Agencia de Desarrollo Rural del 19 de marzo al 16 de junio de 2019"*. En su contenido no se identificó alusión a la priorización de obras para los DAT.
- *"Acta de reunión: Seguimiento Dirección de Adecuación de Tierras - Distritos y Cartera"* de fecha 26 de abril de 2019 que carecía de firmas de los participantes, o en su defecto, de una lista de asistencia adjunta debidamente firmada. En el análisis de la información tratada en dicha reunión, la Oficina de Control Interno estableció que no se tenía un diagnóstico soportado de los DAT informados como prioritarios o urgentes para realizar intervenciones, entre los cuales se encontraban los DAT de María La Baja y Aracataca (objeto de visita de auditoría), lo que permitió concluir que, a la fecha de la reunión aludida, no se contaba con informes de visitas técnicas realizadas por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras (dependencia responsable del proceso auditado) que presentaran una evaluación del estado actual de las necesidades de intervención en los DAT, de tal forma que se obtuviese información completa y suficiente que permitiera soportar una adecuada priorización de las mismas. También se deduce que, el resultado final dependería solamente de conceptos técnicos, puesto que no se

contaba con una metodología estructurada que permita ordenar y tomar la decisión de los Distritos sujetos a obras frente a los recursos asignados presupuestalmente para Adecuación de Tierras. A lo anterior, se suma el hecho de que la Dirección de Adecuación de Tierras no contaba con matrices de riesgos de sus Proyectos y Distrito de Adecuación de Tierras, lo que podría servir como insumo para el ejercicio de priorización.

En este orden de ideas, se configura incumplimiento de la actividad 1 del numeral 6 del procedimiento *"Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras"* (PR-ADT-003) versión 2, que indica: *"Comunica [El Vicepresidente de Integración Productiva] a la Dirección de Adecuación de Tierras los proyectos a los que se les asignarán recursos para inversión en obras", cuya descripción asociada declara: "Teniendo en cuenta que el proyecto forma parte del Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo de Intervención, el Vicepresidente comunica sobre priorización en la intervención de adecuación de tierras" (Subrayado fuera de texto). Esto queda igualmente confirmado por la alusión a la existencia del acta de priorización que suscriben conjuntamente la Vicepresidencia de Integración Productiva con la Presidencia de la ADR, y que no fue aportada.*

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

- Información técnica insuficiente para tomar decisiones sobre priorización de intervenciones en los DAT.
- No se cuenta con una metodología técnicamente estructurada, contentiva de criterios mínimos a considerar para las intervenciones.
- Omisiones en el monitoreo de la evolución de los DAT en el componente de AOC por deficiencias en la documentación por parte de la Supervisión.

Descripción del (los) Riesgo(s): Inexistente o inadecuada priorización de los Proyectos y/o Distritos de Adecuación de Tierras que deben ser objeto de intervención e inversión.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Afectaciones a terceros (usuarios de los DAT) por falta de ejecución de obras o intervenciones requeridas para la operación.
- Posibles demandas contra la ADR por población potencialmente afectada por la falta de intervención o ejecución de obras urgentes para la operación adecuada de los DAT.
- Deterioro de la infraestructura de los DAT
- Pérdida de funcionamiento de los DAT.
- Impedimentos en la prestación del servicio a los beneficiarios del Distrito de Adecuación de Tierras.

Recomendación(es): La Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) en conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras, debería diseñar, implementar y dejar evidencia de la aplicación de un protocolo de intervenciones prioritarias enmarcadas en actividades de AOC y mantenimiento de los DAT, mediante el cual realice un análisis de los siguientes factores:

- Probabilidad de materialización de daños o afectaciones a las comunidades directa o indirectamente beneficiadas de los DAT (desde un punto de vista técnico, evitando la subjetividad).
- Calidad y grado de deterioro de la infraestructura, estimando el tiempo de durabilidad (soportada en conceptos de Profesionales de las disciplinas a evaluar - hidrología, estructuras, materiales etc).
- Si existen acciones mitigantes temporales y razonablemente duraderas, a la par con la contratación de obras y labores que subsanarán las debilidades identificadas de manera definitiva.

- Quejas, demandas o situaciones anómalas que se hayan experimentado históricamente y que se sustenten en la deficiencia del DAT y la presunta falta de acción de la ADR, y hallazgos derivados de la Supervisión de la ADR, en los casos de los DAT administrados por Asociaciones de Usuarios.
- Presupuesto aprobado o asignado para actividades de AOC/M.
- Variables externas como: invierno, calor, plagas entre otras que se consideren relevantes en las circunstancias.

Atendiendo a la puntuación o mecanismo de ponderación de la importancia de las intervenciones, se deberán someter a aprobación inicial de la Vicepresidencia de Integración Productiva (la cual se sugiere, realice su análisis particular) y posteriormente, de la Presidencia. A la final, debe buscarse evitar la subjetividad basada en criterios de los usuarios de los diferentes DAT.

De otra parte, es recomendable que se realice un diagnóstico de riesgos de los DAT y se levanten los mapas correspondientes, que permitan visualizar la criticidad de las intervenciones por cada uno de ellos.

Respuesta del Auditado: No Aceptado.

Justificación: Los responsables del proceso auditado manifestaron que entre noviembre de 2018 y abril de 2019 recibieron solicitudes de catorce (14) DAT de propiedad de la ADR, y *“producto de sus necesidades priorizadas, (...) fueron objeto de programación en las inversiones en la presente vigencia presupuestal y no fueron materia de improvisación y/o riesgo para la entidad, toda vez que se atendió los requerimientos en la medida que se presentan las necesidades, emergencias (ola invernal), y que bajo ninguna circunstancia presentaron riesgo de demandas y/o perjuicios en contra de la ADR.”*

Respecto a los DAT administrados por la ADR, indicaron que: *“(...) las inversiones se programaron de conformidad al Plan de Adquisiciones de AOC de los departamentos de Atlántico y Córdoba, (...).”*

Además, agregaron: *“Por directrices de la Presidencia de la Agencia, se adelantó visita técnica por funcionarios a nivel central y de las territoriales a [seis] Distritos que presentaron alto grado de afectación por la época invernal de los meses de marzo, abril, mayo de 2019, (...)”,* visitas que *“señalaron la necesidad apremiante de iniciar labores de intervención a la infraestructura afectada o que generó mayor deterioro por ola invernal en la presente vigencia y que producto de lo anterior (...), se autoriza a la Dirección adelantar el proceso de inversión de los Distritos (...).*

Es importante aclarar que no ha existido insuficiente información técnica, debido a que las intervenciones por ola invernal fueron de carácter prioritario al igual que las solicitudes de las asociaciones van orientadas en sentido lógico constructivo para la rehabilitación de los Distritos por anualidad de inversiones; adicionalmente, los Distritos a intervenir en la vigencia 2019 contempló la contratación de fase de diagnóstico donde se deriva el plan de ingeniería de las obras a ejecutar sobre la necesidad señalada y la segunda fase contempla la ejecución de obras de rehabilitación. (...).

Es importante señalar que existió una revisión por parte de Presidencia de la ADR, sobre toda la documentación soporte que contempla la contratación y priorización de las Obras en los distritos a intervenir como son: Estudios Previos, Anexo Técnico por Distrito sobre sus necesidades, Análisis del Sector, Costos Unitarios de Ítem de Obras, entre otros; en este compendio de documentos se contempló la relación y valor asignado para cada Distrito, la cual fue materia de aprobación por la Presidencia de la ADR, mediante correo electrónico del 13 de mayo de 2019.

Como tema concluyente, se señala que si se presentó comunicación por parte de Presidencia sobre la aprobación de las inversiones en los Distritos a Rehabilitar de propiedad de la ADR para la vigencia 2019.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No aceptado

Una vez analizada la respuesta y la evidencia aportada por los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno no la acepta, a pesar de evidenciar gestiones

sobre las afectaciones de los Distritos de Adecuación de Tierras, en virtud de los siguientes argumentos:

- a. Aunque se detalla un listado de las solicitudes efectuadas por las Asociaciones de Usuarios, que, de manera independiente informaron sobre la prioridad o urgencia de intervención en sus respectivos distritos, esto en sí mismo no constituye el orden de priorización que la ADR adoptó para ejecutar o programar dichas obras. De hecho, en algunas de ellas, como la de María La Baja, se contestó inicialmente que no se disponía de los recursos para atenderlas, por lo que recomendaron a la Asociación tomar medidas mitigantes en tanto se evaluaba el presupuesto de la siguiente vigencia (2019) para proceder. De otra parte, los responsables del proceso indicaron en su respuesta que: "(...) *producto de sus necesidades priorizadas, (...) fueron objeto de programación en las inversiones en la presente vigencia presupuestal (...)*" (subrayado fuera de texto); no obstante, dicha programación no fue entregada a esta Oficina de Control Interno, por lo que no fue posible establecer el resultado consolidado del ejercicio de priorizaron de las obras en los distritos. Aún más contundente, se reitera el hecho de que el control no fue documentado a través de acta conjunta entre la Presidencia y la Vicepresidencia de Integración Productiva, donde se informara la priorización de las obras para su posterior comunicación a la Dirección de Adecuación de Tierras.

Ahora bien, frente a la afirmación de los responsables del proceso: "(...) *y no fueron materia de improvisación y/o riesgo para la entidad (...), y que bajo ninguna circunstancia presentaron riesgo de demandas y/o perjuicios en contra de la ADR*", esta Oficina de Control Interno aclara que en ningún apartado de este informe aludió a la materialización de los riesgos planteados, más se establecieron posibles efectos de la inobservancia de la actividad de priorización. Tampoco se indicó que las gestiones efectuadas hayan sido producto de la improvisación.

- b. Frente a la afirmación "*las inversiones se programaron de conformidad al Plan de Adquisiciones de AOC de los departamentos de Atlántico y Córdoba*", se informa que,

al momento de la respuesta a la solicitud de información y la ejecución de pruebas de auditoría por parte de esta Oficina de Control Interno, los responsables del proceso no allegaron esta evidencia donde aclararan que dicha gestión hacía parte de la programación de obras de priorización en los distritos administrados por la ADR.

- c. Respecto a los informes de visitas técnicas por afectación de ola invernal, no se desvirtuó el hecho de que, a la fecha de la reunión comentada en el hallazgo (26 de abril de 2019), la ADR no contaba con dichos estudios técnicos para tomar las decisiones de priorización, por lo que se instruyó al personal de las UTT y del nivel central realizar el diagnóstico correspondiente (según el contenido del acta). Según la evidencia aportada, los resultados de estos estudios se dieron entre el 29 y 30 de abril de 2019, es decir, en fechas posteriores a la reunión.

Lo anterior confirma que no se contaba con los insumos para tomar la decisión de priorización al momento de la reunión. Además, la decisión de aprobación de las contrataciones e intervenciones se dio por medio de correo electrónico del 13 de mayo de 2019 que se enuncia en la justificación de los responsables del proceso auditado. Finalmente, ha de tenerse en cuenta que, a pesar de la existencia de solicitudes de los usuarios que datan de finales del año 2018, la ADR emprendió gestiones, según la evidencia aportada, a partir de abril de 2019, denotando esto que el ejercicio de priorización de obras en los distritos no fue oportuno en las circunstancias.

- d. Para concluir, esta Oficina de Control Interno no observó un documento definitivo, emitido por la Presidencia, y replicado a la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras (tal y como lo establece el procedimiento PR-ADT-003), que permitiera establecer los criterios y el orden de priorización de obras que se dio en los Distritos de Adecuación de Tierras administrados, tanto por Asociaciones de Usuarios como por la ADR. Se reitera que, las solicitudes de las Asociaciones de Usuarios no permiten por sí solas determinar la prelación de las intervenciones. Adicionalmente, esta Oficina de Control Interno no objetó las revisiones y aprobaciones de las contrataciones por parte de la Presidencia, pues se

circunscribió a detallar el hecho de que no se identificó la ordenación de las intervenciones bajo mecanismos objetivos independientes de las necesidades de las Asociaciones de Usuarios (todas ellas urgentes).

En este orden de ideas, se insta a los responsables del proceso a establecer los planes de mejoramiento tendientes a implementar:

- La metodología de ordenación/priorización anual de intervenciones en los Distritos de Adecuación de Tierras.
- La oportunidad para efectuar el ejercicio y
- El plazo, y documento por medio del cual, se dejará constancia del resultado de la priorización.

HALLAZGO N° 8. Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (vigencia 2019).

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 2019, en el marco del desarrollo de esta auditoría, por lo que realizó el análisis de seis (6) actividades cuya meta periódica se debió cumplir entre enero y mayo de 2019, y que estaban asociadas a cuatro (4) productos a cargo del proceso "Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras", por lo anterior, el equipo auditor verificó los avances reportados y evidencias cargadas en el módulo “Medición / Visualización” del aplicativo ISOLUCIÓN con corte al 31 de agosto de 2019, encontrando las siguientes situaciones:

a. Cumplimiento extemporáneo o incumplimiento de actividades que podrían impactar el cumplimiento del indicador.

La Oficina de Control Interno evidenció incumplimiento o cumplimiento extemporáneo en la ejecución de cuatro (4) actividades de las seis (6) objeto de revisión, las cuales estaban asociadas a tres (3) indicadores. Es importante precisar que, si bien se observó gestión para el cumplimiento de estas actividades, los retrasos presentados podrían incidir en el cumplimiento de las actividades subsiguientes definidas para el mismo indicador, y posiblemente, impactar el cumplimiento de la meta propuesta del indicador, toda vez que, se observó al 31 de agosto de 2019 que las actividades subsiguientes presentaban un avance porcentual nulo, teniendo en cuenta información reportada al mismo corte en el aplicativo ISOLUCION y la fórmula establecida para cada indicador.

Adicionalmente, del indicador *"Hectáreas con distritos de Adecuación de Tierras rehabilitados o complementados o modernizados terminadas"*, se resalta que en agosto de 2019 *"Se reportan hectáreas beneficiadas con la rehabilitación que se están ejecutando en el Distrito Repelón (Atlántico), en el marco del Contrato 225 de 2016 (FINDETER). VIGENCIA ANTERIOR"*, para lo cual se estimó un avance de 2.852 (30%); no obstante, esta Oficina de Control Interno no observó soporte que acreditara dicho avance.

b. Inconsistencia entre los avances registrados y los soportes cargados en ISOLUCION

Para seis (6) indicadores se observó que los registros de avances presentados mensualmente no fueron congruentes con los soportes que se cargaron en ISOLUCION, situación que incide en la determinación del porcentaje de avance de cumplimiento de indicador por no contar con la evidencia que garantice el avance estimado por los responsables del proceso.

Las situaciones mencionadas contravienen lo establecido en:

- El numeral 3 del artículo 2.2.22.3.3. del Decreto 1083 de 2015 (modificado por artículo 1 del Decreto 1499 de 2017), que predica que dentro de los objetivos del

Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, está: *“Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua.”*

- Lo establecido en la actividad 11 del numeral 6 del procedimiento *“Formulación, Seguimiento y Ajustes y Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional” (PR-DER-008) que establece: “(…) reportar los avances y cargar las evidencias que correspondan en la herramienta dispuesta para tal fin”* (Subrayado fuera de texto)

c. Incongruencia entre la fórmula y la meta del Indicador frente a la meta de sus actividades

Para dos (2) indicadores de producto se reportó mensualmente un avance de ejecución del 100%, de acuerdo con la meta propuesta para cada uno; no obstante, al verificar las actividades que los componían, se observó que las mismas no se habían ejecutado totalmente, y, por ende, el reporte realizado no era preciso. Así mismo, se puede concluir que la fórmula y la meta propuestas para estos indicadores no estaban alineadas con la establecida para sus respectivas actividades, lo que no permitió determinar un porcentaje de avance de ejecución acertado.

Con base al análisis efectuado, esta Oficina de Control Interno concluye que el planteamiento de métricas asociadas al Plan de Acción de la vigencia 2019 para el proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”, carecen de consistencia frente a las actividades o hitos propuestos, lo que redundará en declaración de actividades que probablemente no podrán ser ejecutadas, o siéndolo, serán computadas con avances inexactos.

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

- Deficiencias en la planeación y/o establecimiento de indicadores y objetivos del proceso, y sobredimensionamiento de las actividades que se pueden ejecutar.

- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.
- Error en la determinación de la fórmula de medición del indicador y/o de las actividades que se definen para dar cumplimiento a las metas establecidas a los productos del Plan de Acción.

Descripción del (los) Riesgo(s): Inobservancia del Plan de Acción Institucional

Descripción del (los) Impacto(s):

- Incumplimiento de las metas, productos e indicadores establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad.
- Reportes de información o rendiciones de cuentas sobre el proceso de Prestación y Apoyo del Servicio Público de Adecuación de Tierras con posibles errores, omisiones o inexactitudes.
- Sobre-estimación del estado real de la Dirección de Adecuación de Tierras, sus avances y necesidades.
- Eventuales procesos disciplinarios contra los funcionarios encargados de reportar o actualizar los planes de acción institucionales en virtud de ejercicio negligente de sus funciones.

Recomendación(es): La Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) debe analizar la posibilidad de adoptar los siguientes cursos de acción para asegurar el cumplimiento del Plan de Acción Institucional, cuyo responsable directo es la Dirección de Adecuación de Tierras:

- Asignar personal específico de la dependencia para realizar el reporte en el aplicativo ISOLUCION, evitando variar o rotar a los encargados, y así conservar la uniformidad en la presentación de la información.

- Fortalecer las capacidades del personal asignado sobre cómo deben construirse los indicadores de cumplimiento/seguimiento de los productos contenidos en los Planes de Acción Institucional. En este punto, es importante que se aborden temas como: validez, suficiencia y competencia de la evidencia a suministrar, fuentes de origen de los datos utilizados para el cálculo de los indicadores, frecuencia de reporte y señales de alerta frente a posibles rezagos para cumplir las metas, entre otros que se consideren relevantes.
- Establecer esquemas de monitoreo supeditados a la frecuencia de cumplimiento de los indicadores, es decir, conforme a un cronograma previamente establecido. Para el efecto, se pueden parametrizar alertas de Outlook, o diseñar un tablero de control que se pueda actualizar con base al resultado de reuniones semanales (o con la periodicidad que se determine al interior de la dependencia), que permitan corroborar los avances y acciones pendientes, con el fin de tomar los correctivos del caso que permitan ajustar o solicitar una oportuna modificación de los términos de cálculo de los indicadores.
- Desde la Dirección del área, se insta a establecer a todos los miembros del equipo de trabajo los objetivos que se proponen cubrir durante la vigencia, analizando y documentando su congruencia para aprobación final. Sin este filtro, no deberían elevarse para autorización los planes de acción derivados, pues ello evitaría incurrir en imprecisiones. Se exhorta a incluir en el racional de cada indicador la evidencia que respaldará los avances, de tal manera que exista uniformidad de criterios y se garantice el cargue asociado y pertinente en las circunstancias. Adicionalmente, se recomienda cuando menos realizar las siguientes validaciones de registro y control:
 - Que los períodos de reporte en la evidencia correspondan a los del periodo objeto de reporte.

- Que al corte de cada período sea entregada exactamente la cantidad de evidencia propuesta y exactamente en los términos estipulados, evitando interpretaciones del indicador, de allí la importancia en su diseño.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: Respecto al cumplimiento extemporáneo o incumplimiento de actividades, indicaron: *“(...) se presentó debido a imprevistos no imputables a la Dirección de Adecuación de Tierras, como la alerta en los distritos en virtud de la situación de invierno presentada en el país, lo cual retrasó todo el proceso precontractual y condujo al cumplimiento extemporáneo de los indicadores respectivos. Así como la inestabilidad institucional de la ADR en el primer semestre de 2019.*

Por tanto, existen factores externos ajenos a la Dirección de Adecuación de Tierras que siempre van a estar presentes en la ejecución de los indicadores de los planes de acción, que así se planifiquen de la manera más adecuada, no se podrán controlar. Así las cosas, determinar incumplimientos en las fechas parciales de los hitos o la fecha de cumplimiento de la meta sin terminar la vigencia de ejecución no es una forma adecuada de evidenciar el cumplimiento del plan de acción, dado que atrasos siempre podrán existir, pero lo importante es el cumplimiento al final de la vigencia, es decir, qué nivel de avance se logró al finalizar la vigencia.

(...) la Dirección de Adecuación de Tierras revisó e identificó los indicadores del Plan de Acción que no se podía cumplir o aquellos que requerían alguna variación para su cumplimiento (...) y solicitó, a través de la Vicepresidencia de Integración Productiva, las modificaciones del plan, junto con la justificación del cambio para que fuera presentado ante el Comité Institucional de Gestión y Desempeño.”

En cuanto a las inconsistencias entre los avances y soportes cargados en ISOLUCION, manifestaron: *“En el procedimiento PR-DER-008 no se especifica las calidades de las evidencias (...). el sistema ISOLUCIÓN mide la meta del indicador, más no las metas de los hitos de la matriz del plan de acción. Por tanto, se reporta el valor cuantitativo*

correspondiente a la meta del indicador, más no a las metas de los hitos, dado que el sistema no está parametrizado para realizar dichos reportes. De otra parte, sobre las evidencias o soportes de los avances, en el procedimiento PR-DER-008 no se especifica que se deben cargar las evidencias de todos los trámites realizados, según lo indicado por la Oficina de Planeación se puede cargar una muestra de la evidencia del avance por la capacidad de almacenamiento del aplicativo ISOLUCIÓN (...).”

Con relación a la incongruencia entre la fórmula y la meta del indicador frente a la meta de sus actividades, precisaron:

“Indicador: Distritos de adecuación de tierras de propiedad del estado con servicio de Administración, Operación y Conservación: (...) la relación directa que existe entre el producto y los indicadores de medición del mismo, por tanto, para el producto “Servicio de administración, operación y conservación de distritos de adecuación de tierras de propiedad del estado” uno de los indicadores dentro de todos los procesos y actividades que se realizan en AOC que cumple con las características indicadas para su formulación: identificable, medible, cuantificable y de fácil seguimiento es Número de Distritos con Servicio de AOC. (...).

Indicador: Proyectos Estratégicos de Distritos de Adecuación de Tierras con servicio de Administración, Operación y Conservación: (...) la elaboración de los informes de supervisión dependen de lo establecido contractualmente en los contratos, por tanto, existen unos tiempos de presentación de informes una vez finalizado el mes, del contratista al interventor y de este a la supervisión, por tanto, no se pueden tener informes listos para cargar al ISOLUCIÓN una vez se finalice el mes, se tienen en la medida que son presentados por la interventoría y aprobados por la supervisión de la ADR, momento en el cual pueden ser reportado. Es decir, los informes tienen días de rezago. (...)

Respecto de la afirmación “(...) el planteamiento de métricas asociadas al Plan de Acción de la vigencia 2019 para el proceso (...), carecen de consistencia frente a las actividades o hitos propuestos, lo que redundo en declaración de actividades que probablemente no

podrán ser ejecutadas, o siéndolo, serán computadas con avances inexactos.” Es importante precisar que, la estructuración del Plan de Acción se realiza en el formato establecido por la Oficina de Planeación y de acuerdo a la metodología prevista por la misma, mediante los cuales se deben realizar un análisis de todos los procedimientos del proceso de servicio público de ADT y en el mismo deben quedar plasmadas todas las acciones y gestiones que la Dirección realiza entorno a la ejecución del proceso.”

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

- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.
- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Asignar un profesional específico de la Dirección de Adecuación de Tierras para realizar el reporte en el aplicativo ISOLUCION.	Una (1) comunicación de designación	Correctiva	Líder de Adecuación de Tierras	01-nov-19	31-dic-19
Implementar un Comité de Seguimiento al Plan de Acción de ADT con los profesionales de cada procedimiento del proceso.	Seis (6) comités de Seguimiento realizados	Preventiva	Líder de Adecuación de Tierras	01-nov-19	31-dic-20

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez analizada la respuesta por parte de los responsables del proceso auditado, esta Oficina de Control Interno acepta su contenido; no obstante, realiza las siguientes precisiones para efectos de que sean consideradas para las mejoras del caso:

- Respecto al “Cumplimiento *extemporáneo o incumplimiento de actividades que podrían impactar el cumplimiento del indicador*”, esta Oficina de Control Interno

encuentra razonable la existencia de situaciones que, como en todo proceso o área, escapan del manejo de sus responsables. No obstante, resulta aventurado y desmedido indicar que sólo es válido el cumplimiento de los planes al final de la vigencia, puesto que los avances intermedios permiten establecer alertas preventivas sobre eventuales incumplimientos que se puedan observar al cierre de la vigencia. Así las cosas, es pertinente contemplar la existencia y manejo de desviaciones al momento de diseñar los indicadores, y documentar en el repositorio (ISOLUCION) las situaciones que dieron lugar a los incumplimientos. Los responsables del proceso no enviaron la evidencia que permitiera verificar las gestiones ante el Comité Institucional de Gestión y Desempeño.

- Para las inconsistencias en el cargue de información asociado a los indicadores de cartera, ni esta Oficina de Control Interno ni ningún tercero o externo al proceso pueden establecer de manera objetiva o razonable la fuente de la información (que, como se indicó en la exposición de motivos, es del Grupo de Cartera de la ADR). Sin perjuicio de esto, las particularidades del proceso de recaudo (u otro(s) aplicable(s)) deben anticiparse al momento de la planeación de los indicadores para su diseño pertinente, medible y verificable con evidencia sólida, y no la que se alcance a recabar durante el avance de las labores. Para el tema de la calidad de la evidencia, debe darse por descontado que cualquier proceso o área debe acreditar la existencia de la misma bajo circunstancias de validez y suficiencia que contribuyan a concluir sobre las gestiones del caso.
- Si bien el repositorio de información ISOLUCION puede tener una capacidad de almacenamiento limitada, ello no impide que los responsables de los procesos busquen esquemas que permitan verificar la integridad, existencia y validez de las evidencias (tales como archivos comprimidos o links de redireccionamiento a la nube, entre otros). De otra parte, una muestra de las evidencias no permite concluir sobre la completitud de las actividades ejecutadas y, puesto que no se indican los resultados complementarios, se puede concluir razonablemente que las actividades no fueron

ejecutadas. En virtud de ello, debe verificarse el alcance conjunto que se dio con la Oficina de Planeación para determinar la alternativa que permita corroborar las evidencias de los procesos de manera íntegra y objetiva. Ahora bien, la evidencia a cargar, en efecto debe ser sucinta y precisa, no debe ser del paso a paso del proceso, sino la que permita trazar el alcance de las metas de forma contundente, por lo que, al diseñar las metas deben indicarse taxativamente aquellas que permitan concluir sobre los avances.

- Frente a la *“Incongruencia entre la fórmula y la meta del Indicador frente a la meta de sus actividades”*, es válido (aunque riesgoso) asociar los resultados de un indicador al alcance de otro. No obstante, el planteamiento de *“Distritos con servicio de AOC”*, si bien puede ser fácilmente identificable, el detalle de las actividades asociadas es lo que realmente permitirá confirmar si en efecto se han realizado gestiones tendientes a garantizar estas labores, por lo que puede entenderse que son muy generales en las circunstancias. Puesto que se acepta que no se encuentran publicados la totalidad de informes, esta Oficina de Control Interno no pudo establecer la integridad de la evidencia para concluir sobre el cierre de las actividades.
- Para el indicador *“Proyectos Estratégicos de Distritos de adecuación de tierras con servicio de Administración, Operación y Conservación”*, deben considerarse las particularidades de la operación y reporte (de interventor a contratista y de contratista a Supervisor) en aras de diseñar los indicadores ajustados a las periodicidades de las cuales se esperan resultados, pues, de otra forma, lo que se evidencia es el planteamiento de métricas que no son observables en tiempos razonables.
- Finalmente, esta Oficina de Control Interno precisa que la existencia y el diseño del formato de planes de acción no es condición suficiente que determine la validez de los hitos que permitan alcanzar el logro de los indicadores globales. Su elaboración debe depender de las dinámicas de la Dirección de Adecuación de Tierras, por lo que se insta a elevar consultas con la Oficina de Planeación al momento de declarar los

planes de acción del proceso, garantizando que se aborda el alcance y que su meta es medible.

Respecto al plan de mejoramiento, la Oficina de Control Interno presenta las siguientes consideraciones resultado de su análisis:

- **Primera acción.** Se observa la disposición de atender la recomendación de esta Oficina de Control Interno, por lo que se añade que la labor de la persona designada para los efectos debe ser conjunta con los integrantes de la Dirección de Adecuación de Tierras, buscando escenarios de consenso y validación de la pertinencia y validez de la evidencia. Se insta a dejar racionales que expliquen el cumplimiento de los hitos y/o desviaciones tolerables. Adicionalmente, debe propenderse por monitorear el estado de la herramienta, y por consiguiente, de las labores del responsable por parte de una instancia superior, dando las recomendaciones o alertas procedentes.
- **Segunda acción.** Debe buscarse que los resultados del Comité sean evidenciables a través de actas debidamente documentadas y custodiadas. Ahora bien, es pertinente analizar si, por las asignaciones de labores en campo y demás responsabilidades de los integrantes de la Dirección de Adecuación de Tierras, es factible convocar un comité conformado por los profesionales aludidos o si se debe buscar un mecanismo más simple que ayude a monitorear los avances de los planes de acción. En todo caso, será potestad de la Dirección de Adecuación de Tierras verificar el mecanismo idóneo en las circunstancias.

HALLAZGO N° 9. Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad

Descripción: En el análisis del cumplimiento de la Política de Administración del Riesgo (versión 2) adoptada por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en noviembre de 2018, por parte de los responsables del proceso “*Prestación y Apoyo del servicio público de adecuación de tierras*”, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes situaciones:

a. Inapropiada revelación del riesgo de corrupción

La Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2, numeral 11. *“Identificación del Riesgo”, acápite “Identificación de riesgos de corrupción”, determina que: “El riesgo debe estar descrito de manera clara y precisa, su redacción no debe dar lugar a ambigüedades o confusiones con la causa generadora de los mismos. Para definir si el riesgo es de corrupción se debe diligenciar (...) si las cuatro (4) casillas son afirmativas, se considerará que el riesgo es de corrupción. Acción u Omisión, Uso del poder, Desviar la gestión de lo público, Beneficio privado.”*

De otra parte, la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas -Versión 4, numeral 2.2 señala en los apartados: *“Identificación de riesgos - técnicas para la identificación de riesgos. (...). Es necesario que en la descripción del riesgo concurren los componentes de su definición, así: Acción u omisión + uso del poder + desviación de la gestión de lo público + el beneficio privado.”*

Así las cosas, esta Oficina de Control Interno en el análisis del riesgo de corrupción *“Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero”,* identificado por los responsables del proceso, no observó los componentes de "Uso del poder" y "Desviar la gestión", contraviniendo los términos normativos expuestos previamente.

b. Inadecuado diseño de controles.

En el análisis del diseño de los controles *“Aprobación del plan de acción”* y *“Urgencia de las necesidades de cada distrito”* asociados al riesgo de corrupción *“Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero”,* la Oficina de Control Interno observó que éstos no mitigaba de manera adecuada el riesgo, toda vez que, en su definición o redacción no se consideraron las variables establecidas en el numeral 13.1 *“Valoración de los controles para la mitigación de los riesgos”* de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2, y en el numeral 3.2.2 *“Valoración de los controles -diseño*

de controles” de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas -Versión 4, en donde se indica que: *“Al momento de definir si un control o los controles mitigan de manera adecuada el riesgo se deben considerar, desde la redacción del mismo, las siguientes variables:*

- *Definir el responsable para realizar la actividad (...).*
- *Determinar la periodicidad de ejecución en forma consistente y oportuna. (...).*
- *Indicarse el propósito del control y que conlleva a prevenir las causas o detectar la materialización del riesgo. (...).*
- *Establecer cómo se realiza la actividad de control para evaluar si la fuente u origen de la información que sirve para ejecutar el control es confiable para la mitigación del riesgo.*
- *Indicar qué pasa con las observaciones o desviaciones resultantes de la ejecución del control. (...).*
- *Evidenciar la ejecución del control de acuerdo con los parámetros establecidos anteriormente.”*

El incumplimiento anterior se declara, teniendo en cuenta que, los controles mencionados no indicaban en su redacción quién los ejecuta, la frecuencia de ejecución, cómo se ejecuta, qué pasaría en caso de desviaciones o cómo se manejarían y la evidencia de su ejecución. Además, la definición del control no permite identificar la actividad de control en sí y lo que la misma busca mitigar.

c. Debilidades en la identificación de riesgos de gestión.

Los riesgos de gestión *“Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR” y “Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de*

tierras en los Distritos administrados directamente por la ADR", no contenían una descripción adecuada que diera respuesta a las preguntas: ¿Qué puede suceder? y ¿Cuándo puede suceder?, las cuales hacen parte de los cuatro (4) componentes claves para la identificación del riesgo, lo que evidencia inobservancia de lo establecido en la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2, numeral 11. "Identificación del Riesgo" y la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas -Versión 4, numeral 2.2 "Identificación de riesgos - técnicas para la identificación de riesgos. (...). Preguntas clave para la identificación de riesgos permiten determinar:

¿QUÉ PUEDE SUCEDER? Identificar la afectación del cumplimiento del objetivo estratégico o del proceso según sea el caso.

¿CÓMO PUEDE SUCEDER? Establecer las causas a partir de los factores determinados en el contexto. (...).

Importante: En la descripción del riesgo se deben tener en cuenta las respuestas a las preguntas arriba mencionadas."

De otra parte, el 4 de octubre de 2019 la Oficina de Control Interno realizó consulta en el aplicativo ISOLUCION del avance y/o cumplimiento de las once (11) Acciones para Abordar Riesgos (AAR) definidas para los tres (3) riesgos de gestión, de las cuales no obtuvo información.

Ahora bien, respecto al riesgo de corrupción no se observaron seguimientos a las dos (2) AAR, según lo establecido en el numeral 13.3 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2, teniendo en cuenta la zona del riesgo residual (Extrema), la fecha de formulación de las acciones en el Sistema Integrado de Gestión (aplicativo ISOLUCIÓN) (31 de enero de 2019) y las fechas establecidas para los seguimientos y avances en el aplicativo.

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

- Subjetividad y/o análisis inadecuado en la construcción de los Mapas de Riesgos.
- Deficiencias en el diseño integral de los controles.

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 del proceso establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad, debido a la ineficacia e ineficiencia operativa de los controles asociados a los riesgos.
- Materialización de riesgos

Recomendación(es): En aras de dar cumplimiento a los criterios de gestión de riesgos instruidos tanto por la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Agencia de Desarrollo Rural como por la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), se insta a que la Vicepresidencia de Integración Productiva -Dirección de Adecuación de Tierras (dependencia responsable del proceso auditado) trabaje sinérgicamente con la Oficina de Planeación para ajustar los riesgos y controles identificados que presentan deficiencias en su diseño. Para el efecto, se sugiere elaborar, ejecutar y hacer seguimiento a un cronograma con actividades e hitos que permitan corroborar las gestiones emprendidas para lograr dicho propósito.

De otra parte, es importante que la Vicepresidencia de Integración Productiva -Dirección de Adecuación de Tierras incluya dentro de su diagnóstico a los Distritos de Adecuación de Tierras (administrados por cuenta propia o por terceros (formato F-ADT-026)) los riesgos que en particular tiene cada uno de ellos, de tal manera que en el consolidado, el ejercicio apoye la determinación de los riesgos del proceso y la respuesta a los mismos, así como la actividad anual de priorización de obras de Administración, Operación, Conservación o mantenimiento (AOC/M).

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado: Deficiencias en el diseño integral de los controles.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Ajustar el mapa de riesgos del proceso de adecuación de tierras.	Una (1) matriz ajustada	Correctiva	Dirección de Adecuación de Tierras Oficina de Planeación	01-nov-19	31-dic-19

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado

Respecto al plan de mejoramiento, la Oficina de Control Interno conceptúa que, la acción propuesta es muy general, puesto que ajustar el mapa de riesgos en sí mismo no da cuenta de los pormenores a considerar en dicha actividad para garantizar el cumplimiento de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas del DAFP y de la Política de Administración del Riesgo de la ADR. Así las cosas, se insta a plantear acciones concretas respecto de los riesgos de corrupción y los riesgos de gestión. Así mismo, debería consensuarse con la Oficina de Planeación si la factibilidad de cerrar el plan de mejoramiento en la vigencia 2019 es alcanzable, en consideración a todos los requisitos que se deben observar para identificar y medir los riesgos y los controles que los mitiguen.

Ahora bien, deberían contemplarse esquemas de mantenimiento de la calidad de la matriz de riesgos y controles al interior de la Dirección de Adecuación de Tierras, designando una persona para su monitoreo y actualización, quien debe recibir los comentarios e insumos de los Ingenieros.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Errores y omisiones en la facturación de las tarifas autorizadas e inconsistencias en los datos requeridos para la liquidación de los servicios prestados.	Si	Abierto
2	Desactualización del Registro General de Usuarios e inconsistencias en la información registrada en las facturas.	No	Abierto
3	Deficiencias en la gestión de cobro de los servicios prestados y en los datos mínimos requeridos en la factura.	No	Abierto
4	Incumplimiento obligaciones legales de carácter ambiental.	No	Abierto
5	Deficiencias en el control y supervisión a la Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras entregados a Asociaciones de Usuarios.	No	Abierto
6	Omisiones en la ejecución de actividades administrativas y de operación en Distrito de Adecuación de Tierras administrado por la Agencia de Desarrollo Rural.	No	Abierto
7	Ausencia de identificación y priorización de obras en los Distritos de Adecuación de Tierras.	No	Abierto
8	Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (vigencia 2019).	Si	Abierto
9	Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad	No	Abierto

Notas:

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

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

- La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras, a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.
- Es necesario precisar que las “Recomendaciones” propuestas en ningún caso son de obligatoria ejecución por parte de la Entidad, más se incentiva su consideración para los planes de mejoramiento a que haya lugar.
- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

--

Bogotá D.C., 29 de octubre de 2019.

HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.

Revisó: Claudia Patricia Quintero Cometa, Contratista.