

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

**N° INFORME:** OCI-2020-012

**DENOMINACIÓN DEL TRABAJO:** Auditoría Interna a la Unidad Técnica Territorial N° 4  
– Cúcuta

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

- 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).
- Diego Edison Tiuzo García, Secretario General.
- Dinorah 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.

Iván Arturo Márquez Rincón, Contratista.

César David Rodríguez Martínez, Contratista.

---

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

**OBJETIVO(S):** Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos asociados a las actividades ejecutadas en la Unidad Técnica Territorial N° 4 - Cúcuta (en adelante, UTT N° 4).

**ALCANCE:** El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos propios de las actividades que ejecuta la UTT N° 4 - Cúcuta, relacionados con:

- Estructuración y Formulación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR. (EFP)
- Implementación de Proyectos Integrales. (IMP)
- Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. (SPE)
- Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras” (ADT).
- Gestión Documental. (DOC)
- Gestión Contractual. (GCO)
- Participación y Atención al Ciudadano. (PAC)

Es importante mencionar que, si bien los lineamientos y riesgos del proceso “Gestión Contractual” no fueron evaluados en forma independiente, éstos fueron considerados en la evaluación de los procesos “Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras” e “Implementación de Proyectos Integrales” al evaluar el cumplimiento de contratos suscritos para la ejecución de actividades de dichos procesos.

Aunque los siguientes procesos fueron contemplados en la etapa de planeación de la auditoría, éstos no fueron considerados en la ejecución de la misma; de una parte, porque no se habían dado los eventos o circunstancias para su ejecución en la UTT N° 4, y de otra, porque en las pruebas de recorrido se identificó que éstos no estaban dentro de las

funciones o responsabilidades asignadas a la UTT; en consecuencia, los riesgos identificados y asociados a estos procesos no fueron cubiertos en la ejecución de la auditoría:

- Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. (PID)
- Gestión Administrativa. (GAD)
- Administración del Sistema Integrado de Gestión. (SIG)
- Gestión de Tecnologías de la Información. (GTI)

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

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

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

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

- Ley 41 de 1993 "*(...) se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*"
- Decreto 2364 de 2015 "*(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)*"

- Decreto 1071 de 2015 "(...) *Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*"
- Ley 1755 de 2015 "(...) *Derecho Fundamental de Petición (...)*"
- Ley 1876 de 2017 "(...) *se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA*"
- Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRa en el año 2015 y actualizado en el 2018.
- Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la adjudicación de los recursos que los cofinancian, adoptado mediante el Acuerdo 007 de 2016.
- Circulares y Resoluciones emitidas por la Agencia de Desarrollo Rural
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: Caracterizaciones de los procesos, Procedimientos, Manuales, Guías, Política de Administración de Riesgos, Mapas de Riesgos de los procesos y demás normatividad aplicable.

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

**Proceso: Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras (ADT)**

1. Deficiencias en la gestión y supervisión de las actividades de administración del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Río Zulia – ASOZULIA, relacionadas con: debilidades en la estructura organizacional y operativa del Distrito que genera concentración de funciones; ausencia de procedimientos específicos en el Manual de Administración, Operación y Conservación del Distrito para la ejecución de labores administrativas, y falta de aprobación de dicho manual por parte de la Junta Directiva; expedientes del Registro General de Usuarios - RGU sin copia del plano

individual del predio del beneficiario con sus linderos; falta o inexactitud en el registro de información en el formato “Registro General de Usuarios” (F-ADT-021) o en el RGU generado del aplicativo SIFI o en ambos, y ausencia de un Sistema de Información Geográfica (SIG) en el que se observara un plano de distribución predial con detalle de los linderos y códigos catastrales de cada uno de los predios del Distrito, canales, redes de tubería, sectores de riego, vías, entre otros datos.

2. Inexactitud y omisiones en la facturación de las tarifas autorizadas, debido a que se identificó un mayor valor facturado por concepto de tarifa volumétrica, que de acuerdo con los datos del RGU (formato F-ADT-021) fue de \$6.909.601 y con los registros diarios de caudales entregados a cada predio fue de \$8.703.188; a la vez, se observó omisión de requisitos mínimos que debía contener la factura generada para el recaudo de las tarifas. Además, se observaron inconsistencias en los datos requeridos para la liquidación de los servicios prestados en el Distrito, teniendo en cuenta que, la cantidad de hectáreas beneficiadas de riego y/o drenaje reportada era inferior a las hectáreas del predio correspondiente registradas en el RGU.
3. Identificación de conexiones irregulares o clandestinas para toma de agua en el área de influencia del Distrito sobre las cuales no se evidenciaron acciones de mitigación por parte de la Asociación de Usuarios enfocadas a la prevención, identificación y/o desconexión de estas tomas irregulares, como parte de las responsabilidades en la administración y operación del Distrito.
4. Incumplimiento de lineamientos en la recuperación de la inversión, plan de riego, informe semestral de facturación y evaluación anual de capacidad de las Asociaciones para administrar los distritos, toda vez que, la socialización, capacitación y suscripción del Acta de Compromiso y los pagarés con la carta de instrucciones se realizó después del inicio de la fase precontractual de las inversiones del proyecto de adecuación de tierras, los presupuestos de ingresos y egresos de las vigencias 2019 y 2020 no contaron con plan de riego, la evaluación de la Asociación ASOZULIA para determinar su capacidad para administrar, operar y conservar el distrito en la vigencia

2020 no fue realizada y los informes semestrales de facturación no se remitieron a la sede central.

### **Proceso: Implementación de Proyectos Integrales (IMP)**

5. Inobservancia de los términos contractuales y procedimentales en las entregas de bienes, insumos y/o servicios, tales como: deficiente calidad y deterioro de los que fueron suministrados a los beneficiarios, falta de seguimiento por parte de la ADR a las entregas realizadas por los proveedores y autorización de pagos a los mismos sin el cumplimiento de los términos establecidos en el contrato; además, incumplimiento de actividades incluidas en el cronograma inicial del proyecto que no fueron reprogramadas.
6. Inconsistencias e incumplimiento de requisitos para la entrega de bienes, insumos y/o servicios a los beneficiarios de los PIDAR y deficiencias en las actas de entrega, relacionadas con: inexistencia de actas de entrega, actas de recibido a satisfacción sin firma de alguna de las partes, actas sin fecha, imprecisiones en los datos registrados de los beneficiarios, actas firmadas por personas diferentes a los beneficiarios que no contaban con autorización y materiales devueltos por los beneficiarios que no se evidenciaron.
7. Debilidades en el diligenciamiento de los informes mensuales de seguimiento a la ejecución de los PIDAR, en razón a inconsistencias en la información registrada en los informes técnicos de seguimiento mensual y falta de evidencia de firma de los mismos, aprobación y envío a la Vicepresidencia de Integración Productiva; así como, ausencia de una metodología basada en herramientas que permitan medir y cuantificar razonable y objetivamente el nivel de avance de las actividades
8. Desalineación en la aplicación de los lineamientos de socialización de los PIDAR, relacionados con: inasistencia de los beneficiarios a la notificación del acto administrativo de cofinanciación del PIDAR, inconsistencias en los registros de los listados de asistencia y falta de participación de las UMATA (Unidades Municipales

de Asistencia Técnica Agropecuaria) y los CMDR (Consejos Municipales de Desarrollo Rural) en la socialización del PIDAR. Además, el Comité Técnico de Gestión Local (CTGL) sesionó con participantes que no ostentaron la calidad de beneficiarios del PIDAR o su designación o suplencia no fue soportada con poder de representación o autorización para el efecto.

### **Proceso: Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR (EFP)**

9. Inconsistencias en la clasificación de beneficiarios registrada en las características del grupo objetivo del Marco Lógico del Proyecto y en el formato de caracterización de la población beneficiaria de la etapa de estructuración del PIDAR, como también, diferencias entre los beneficiarios registrados en el aplicativo Banco de Proyectos y los presentados en los formatos de caracterización y autorización, toda vez que, se identificó la falta de inclusión de algunos beneficiarios en dichos formatos.
10. Iniciativas de PIDAR recibidas en la UTT sin evidencia de registro en el aplicativo Banco de Proyectos, e imprecisiones en respuestas a los proponentes referente al número bajo el cual fue registrada dicha iniciativa en el aplicativo.

### **Proceso: Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPE)**

11. Errores y/u omisiones en la evaluación de solicitudes de habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), relacionadas con deficiencias en la idoneidad, formación profesional y desarrollo de competencias del personal de la Entidad solicitante, incumplimiento de la experiencia mínima relacionada en la prestación del servicio por parte del recurso humano contratado y omisión de los requisitos relacionados con vínculo comprobable de la entidad solicitante con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación y sustentación de no encontrarse incurso en causal de disolución y/o liquidación.

## Proceso: Gestión Documental (DOC)

12. Incumplimiento de las disposiciones procedimentales y normativas en la organización, clasificación y disposición del archivo de gestión de la UTT, debido a que las series documentales revisadas no contenían el Formato Único de Inventario Documental (FUID), la ordenación de los folios de las carpetas que conformaban las series no correspondieron al principio de orden original y de procedencia y presentaron omisión, repetición o duplicidad y saltos en la numeración de los folios, las carpetas o unidades de conservación no estaban marcadas y rotuladas con información del número de la serie y subserie dispuesto en la Tabla de Retención Documental (TRD), entre otros aspectos.

## Proceso: Participación y Atención al Ciudadano (PAC)

13. Incumplimiento de los términos establecidos para la respuesta de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) e inconsistencias en la respuesta dada al peticionario relacionadas con el registro de iniciativas de PIDAR.

## RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras. <b>(ADT)</b>	SI
Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. <b>(ADT)</b>	SI
Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. <b>(ADT)</b>	SI
Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la resolución de adjudicación del proyecto. <b>(IMP)</b>	NO
Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto. <b>(IMP)</b>	SI



DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Proyectos en implementación con documentación soporte falsa. <b>(IMP)</b>	NO
Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR. <b>(EFP)</b>	SI
Duplicidad de recurso al mismo beneficiario. <b>(EFP)</b>	SI
Pérdida o afectación de los documentos. <b>(DOC)</b>	SI
Inobservancia de los servidores públicos y contratistas sobre las alertas remitidas por Participación y Atención al Ciudadano para el seguimiento en el cumplimiento de los términos legales para atender las PQRSD de la ADR. <b>(PAC)</b>	SI
Proporcionar información errónea o desactualizada a los ciudadanos. <b>(PAC)</b>	SI

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero. <b>(ADT)</b>	SI
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados. <b>(IMP)</b>	SI
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio para favorecer bien sea a nombre propio o de terceros durante el proceso de estructuración de proyectos. <b>(EFP)</b>	SI
Posibilidad de realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero. <b>(SPE)</b>	SI
Posibilidad que el personal de la ADR pueda recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio por alterar, perder o dañar intencionalmente la información producida o recibida por la entidad para favorecer a sí mismo o a un tercero. <b>(DOC)</b>	SI
Posibilidad de no tramitar una queja o denuncia atendida por parte de un servidor público del Punto de Atención al Ciudadano en la sede central o UTT's, favoreciendo al funcionario o contratista objeto de la misma, para beneficio personal o de un tercero. <b>(PAC)</b>	SI

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Emprender o acometer obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras), y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos. <b>(ADT)</b>	SI
Incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR. <b>(ADT)</b>	NO
Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos. <b>(ADT)</b>	SI
Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información. <b>(ADT)</b>	SI
Cálculo inadecuado del valor de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras. <b>(ADT)</b>	SI
Ejecución de obras o intervenciones estructurales en el Distrito de Adecuación de Tierras sin los permisos, licencias y demás requisitos ambientales exigidos normativamente. <b>(ADT)</b>	NO
Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. <b>(IMP)</b>	SI
Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. <b>(IMP)</b>	SI
Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones). <b>(IMP)</b>	SI
Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTGL y los aspectos mínimos procedimentales. <b>(IMP)</b>	SI
Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. <b>(IMP)</b>	SI
Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas). <b>(IMP)</b>	SI
Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello. <b>(IMP)</b>	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Inversión de excedentes sin aprobación y autorización del Comité Técnico de Gestión Local. <b>(IMP)</b>	NO
Incongruencia entre la operación del Encargo Fiduciario y la rendición de cuentas (pagos, comisiones etc.). <b>(IMP)</b>	NO
Rezagos entre la ejecución del proyecto y su nivel de avance según la herramienta Banco de Proyectos, en la fase de Estructuración. <b>(EFP)</b>	SI
Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. <b>(IMP)</b>	SI
Selección de proveedores no idóneos, para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR. <b>(IMP)</b>	SI
Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR. <b>(IMP)</b>	SI
Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local (CTGL), sin presencia del quórum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. <b>(IMP)</b>	SI
Autorizar pagos o desembolsos a contratistas sin haber revisado/aprobado previamente el cumplimiento de sus actividades. <b>(GCO)</b>	SI
Prorrogar injustificadamente el término de duración de los contratos suscritos. <b>(GCO)</b>	SI
Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles. <b>(EFP)</b>	NO
Inadecuada construcción del Plan Operativo de Inversiones por inconsistencias / diferencias entre el Plan Operativo de Inversiones Ejecución Directa y el Modelo Técnico Financiero Ejecución Directa. <b>(EFP)</b>	SI
Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo. <b>(EFP)</b>	SI
Vinculación de beneficiarios sin el llenado de requisitos procedimentales o atención a grandes productores. <b>(EFP)</b>	SI
Deficiencia en la estructuración de proyectos. <b>(EFP)</b>	SI
Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes. <b>(EFP)</b>	SI
Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. <b>(SPE)</b>	NO

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Otorgar continuidad de habilitación a EPSEAS que no cumplan con los requerimientos internos y de ley. <b>(SPE)</b>	NO
Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. <b>(SPE)</b>	SI
Restringir la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que cumplan con los requerimientos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. <b>(SPE)</b>	SI
Incumplimiento de leyes y regulaciones aplicables a la conservación, organización, uso, custodia y manejo de documentos y archivos de la UTT. <b>(DOC)</b>	SI
Inoportunidad en la atención de PQRSD radicadas por los ciudadanos. <b>(PAC)</b>	SI
Inadecuada respuesta a las PQRSD radicadas por los petitionarios. <b>(PAC)</b>	SI

**FORTALEZAS:** En la verificación de la eficacia operativa de los controles internos de los procesos misionales, estratégicos y de apoyo que se ejecutan en la Unidad Técnica Territorial N° 4 - Cúcuta, con base en la muestra seleccionada y analizada, la Oficina de Control Interno identificó que los siguientes controles estaban siendo ejecutados conforme a los lineamientos procedimentales o normativos establecidos:

- Construcción del Plan Operativo de Inversiones, corroborando la concordancia entre el formato “Plan Operativo de Inversiones” (F-EFP-016) y “Modelo Técnico Financiero” (F-EFP-017).
- Validación de los requisitos habilitantes exigidos a los beneficiarios, tanto en el proceso de estructuración y formulación de los PIDAR para su inclusión, como en la sustitución de beneficiarios, cuando tal situación se presentó.
- Elevación de solicitudes al Comité Técnico de Gestión Local (CTGL) de modificaciones requeridas en los PIDAR.

- Suscripción de contrato de Administración, Operación y Conservación (AOC) con la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Río Zulia – ASOZULIA, en cumplimiento del artículo 87 de la Ley 41 de 1993 y el numeral 5.2.2. del “Procedimiento de Control y Supervisión para 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).
- Conforme a lo estipulado en el “Procedimiento de Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras” (PR-ADT-003) numeral 5.3.6: “(...) *Para que el proyecto sea tenido en cuenta para inversión con recursos del Presupuesto General de la Nación, el acta final de compromiso deberá cumplir con los siguientes requisitos: - Número de usuarios que deben firmar el acta: mínimo 60%. - Área a adecuar de los usuarios que firman el acta: mínimo 51% (...)*”, en lo que se evidenció, de 113 usuarios registrados en el listado de firmas del acta final de compromiso, 84 firmaron, es decir el 74%, y de 1.021,73 hectáreas a rehabilitar y/o complementar, 709,3 hectáreas, es decir, el 69%, corresponden a los predios de los 84 usuarios que firmaron el acta.

Además, la Oficina de Control Interno no evidenció u observó:

- Interrupciones o ampliaciones/prórrogas injustificadas o variaciones de los objetos contractuales de los contratos de Administración, Operación y Conservación (AOC) del Distrito de Adecuación de Tierras evaluado, y de los originados con ocasión de la implementación del PIDAR cofinanciado mediante Resolución N° 498 de 2018.
- Rezagos entre la ejecución del proyecto cofinanciado mediante Resolución N° 009 de 2020 y su nivel de avance según la herramienta Banco de Proyectos, en la fase de Estructuración.
- Entrega duplicada o repetida de elementos adquiridos con recursos de la cofinanciación del proyecto con Resolución N° 498 de 2018 a los beneficiarios

Cabe resaltar que, la UTT entregó la documentación soporte del proyecto cofinanciado mediante Resolución 498 de 2018 para determinar la trazabilidad desde su estructuración hasta su implementación.

## **HALLAZGOS:**

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

### **HALLAZGO N° 1. Deficiencias en la gestión y supervisión de las actividades de administración del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Río Zulia - ASOZULIA.**

**Descripción:** El 28 de junio de 2017 la ADR suscribió el Contrato de Administración, Operación y Conservación (AOC) N° 525 con la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Río Zulia - ASOZULIA, que en su parágrafo 2, de la cláusula primera, estableció: "*Para todos los efectos de la ejecución de este contrato se adoptará el documento "Actualización del Manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras. - UPRA -2015", el cual hace parte integral del presente contrato*"; así mismo, el literal B) de la cláusula segunda estipuló que es obligación de ASOZULIA cumplir con las actividades de administración, operación y conservación del distrito de adecuación de tierras "(...), *de conformidad con el Capítulo 8 del documento "Actualización del manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras - UPRA 2015" y el Manual de Administración, Operación y Conservación aprobado por la Agencia*", y en la verificación de su cumplimiento, como también de los lineamientos procedimentales de la ADR, en

visita realizada al Distrito ASOZULIA entre el 2 y 6 de marzo de 2020, la Oficina de Control Interno identificó desviaciones con base a las siguientes situaciones:

- a. Deficiente estructura organizacional y operativa debido a que los cargos de Asesor Jurídico, Profesional Gestión Talento Humano, Inspectores de Riego, Operadores de Estructuras, Canaleros/Fontaneros, Profesional de Manejo Ambiental e Inspector/Supervisor de Conservación (siete (7) en total) y sus características no se encontraban contemplados en dicha estructura. Al respecto, el Gerente del Distrito ASOZULIA informó que, si bien no existían formalmente estos cargos dentro de la estructura organizacional de ASOZULIA, las funciones asociadas a estos son asumidas por personas con otras responsabilidades, excepto los cargos de Asesor Jurídico y Profesional de Manejo Ambiental, toda vez que, estas labores son contratadas con personal y/o firmas externas que prestan sus servicios profesionales; no obstante, la Oficina de Control Interno no obtuvo soportes documentales que permitieran corroborar su contratación para la vigencia 2020 y anteriores.

La ausencia de los cargos relacionados previamente en la estructura organizacional genera impactos negativos en la segregación de las funciones de los miembros de la Asociación que administra el Distrito de Adecuación de Tierras, y, en consecuencia, afecta la adecuada implementación y ejecución de los controles establecidos.

- b. Incumplimiento de requisitos mínimos de formación académica y/o experiencia laboral por parte del personal vinculado al Distrito ASOZULIA en los cargos de Secretaria Administrativa, Almacenista, Líder de la Unidad de Asistencia Técnica, Operador de Maquinaria, Auxiliar de Riego, Asistente Técnico, Auxiliar de Contabilidad, Coordinador de Operación, Coordinador de Conservación, Auxiliar de Tesorería y Pagaduría y Operador de Bocatoma.
- c. Ausencia de procedimientos específicos para la ejecución de labores administrativas del Distrito ASOZULIA, los cuales debían estar contenidos y detallados en el Manual de Administración, Operación y Conservación del Distrito. Además, dicho manual y el



organigrama del Distrito ASOZULIA no estaba aprobado por la Junta Directiva de la Asociación ASOZULIA.

- d. El Distrito ASOZULIA no disponía de un Sistema de Información Geográfica (SIG) en el cual se observara el plano de distribución predial con el máximo nivel de detalle de los linderos y códigos catastrales de cada uno de los predios, canales, redes de tubería, sectores de riego, vías, entre otros datos. En su lugar, el mapa estaba dispuesto en un archivo de formato PDF que no presentaba el nivel de detalle requerido.
- e. Las actualizaciones del RGU realizadas por ASOZULIA carecían del concepto jurídico previo que debía ser emitido por un abogado de la Dirección de Adecuación de Tierras y autorizadas por el Vicepresidente de Integración Productiva o el Director de Adecuación de Tierras, que aunque este requerimiento se presenta en un procedimiento interno de la ADR, el numeral 2, literal A) de la cláusula segunda del Contrato de AOC N° 525 de 2017 establece que es obligación de ASOZULIA "*(...) Atender las instrucciones y lineamientos que durante el desarrollo del contrato se le impartan por parte de LA AGENCIA a través de reglamentos o por parte del supervisor. (...)*".
- f. Las pólizas de responsabilidad civil extracontractual y de cumplimiento constituidas para las vigencias 2017 y 2018 como garantías del Contrato AOC N° 525 de 2017 fueron aportadas por el contratista con 3 y 20 días de extemporaneidad de la fecha máxima establecida en el contrato. De las vigencias 2019 y 2020, la Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de la presentación y aprobación de las pólizas correspondientes.
- g. En el análisis de las vigencias de los amparos registrados en los cuatro (4) tipos de garantías de las pólizas constituidas para las vigencias 2019 y 2020, conforme a los términos establecidos en la cláusula décima primera del Contrato de AOC N° 525 de 2017, se identificó que dichas garantías no cumplieron el término mínimo de amparo requerido. Por ejemplo, la garantía de cumplimiento constituida en la póliza N° 49-44-



101012404-Anexo 3 para la vigencia 2019 debía cubrir el amparo hasta el 30 de junio de 2021; no obstante, la póliza registró que el amparo era hasta el 30 de diciembre de 2019. Adicionalmente, en el recálculo de las cuantías amparadas conforme a la información registrada en las pólizas constituidas, se observó que no dieron cumplimiento a los valores del amparo requerido, originando una diferencia total de (\$23.437.000,00) en la vigencia 2019 y de (\$23.912.051) en la vigencia 2020.

- h. La Asociación ASOZULIA presentó extemporáneamente al Supervisor del Contrato de AOC N° 525 de 2017 el presupuesto anual de ingresos y egresos de las vigencias 2019 y 2020, con tres (3) y seis (6) de retraso, respectivamente.

En una muestra de veinte (20) predios que figuraban en el Registro General de Usuarios (RGU) al 31 de diciembre de 2019 del Distrito ASOZULIA, se observó:

- i. Las carpetas de trece (13) predios (65% de la muestra) no disponían de una copia del plano individual del predio con sus linderos. Siete (7) predios pertenecían a la zona de riego de Risaralda, dos (2) a la de Londres, uno (1) a la de Buena Esperanza, uno (1) a la de Zulia, uno (1) a la de Vereda las Vacas y uno (1) no tenía identificación de la zona de riego.
- j. De diecinueve (19) predios (95% de la muestra) se observó falta o inexactitud en el registro de información en el formato “Registro General de Usuarios” (F-ADT-021) o en el RGU generado del aplicativo SIFI o en ambos, respecto a los datos que contenía la documentación soporte física observada en la carpeta del predio. Los datos faltantes o inexactos correspondían a: nombres y número de cédula del usuario/representante, código predial, número de matrícula inmobiliaria y registro catastral del predio.

Las situaciones anteriores evidencian incumplimiento o inobservancia de los requerimientos normativos o lineamientos procedimentales, establecidos en:

- **Manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras, emitido** por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) en el año 2015 y actualizado en el 2018, numeral 8.1.1.1. Organización para la administración, operación y mantenimiento. “(...). *La estructura orgánica planteada en este manual para la administración, operación y mantenimiento [AOM] de los proyectos de adecuación de tierras es la usualmente utilizada en los proyectos administrados por las asociaciones de usuarios en el país y es la recomendada por entidades internacionales reconocidas, como el Banco Mundial, ajustándose a las disposiciones que al respecto contempla la Ley 41 de 1993 y su reglamentación. (...)*”, numeral en el cual se ilustra la “*Estructura orgánica para la AOM de proyectos de mediana y gran escala.*” (Figura 2)

Numeral 8.1.1.3. Funciones por dependencia en proyectos de mediana y gran escala. “(...) *se establecen las funciones que debe cumplir cada una de las dependencias con relación a la administración, operación y mantenimiento de los proyectos de adecuación de tierras de mediana y gran escala, (...), y se establecen los requisitos mínimos de formación académica y experiencia para los cargos principales (...). – Junta directiva. Son funciones de la junta directiva de la asociación de usuarios, con respecto al proyecto, las siguientes: (...) c. Aprobar la estructura administrativa del proyecto, su planta de personal, los niveles de remuneración y requisitos de los cargos. (...)*”.

Numeral 8.1.1.4 Procedimientos para la ejecución de labores administrativas. Describe “*los principales procedimientos que deben ser observados en la ejecución de las labores para la administración del proyecto, (...); estos deben formar parte del manual de administración, operación y mantenimiento que se elabore para cada proyecto en particular*”.

- 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) –**

Versión 3, numeral 5.2.4.4 *“Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios – RGU. (...). Formación del RGU. El RGU está compuesto por los siguientes documentos: (...). 2) Carpeta individual de cada predio del Distrito, que contenga copia de los títulos que acreditan el uso y goce del predio por parte del usuario, plano individual del predio con sus linderos, (...). 3) Plano de distribución predial del Distrito con los linderos y código catastral de cada predio, canales, redes de tubería y sectores de riego, vías y demás información que se considere necesaria. El plano deberá estar en un sistema de información geográfica (SIG). (...). Actualización del RGU. La persona interesada debe radicar en la Asociación de Usuarios solicitud escrita dirigida al Representante Legal de la Asociación (Presidente de Junta Directiva o Gerente, según sean las delegaciones de este último), (...). Las modificaciones al RGU, solo se podrán adelantar previo concepto jurídico de un abogado de la Dirección de Adecuación de Tierras y autorización del Vicepresidente de Integración Productiva o del Director de Adecuación de Tierras, quienes comunicarán al Representante Legal de la Asociación para realizar los cambios pertinentes en el formato F-ADT-021 - Registro General de Usuarios -RGU, archivar la documentación aportada en la carpeta del predio y si es el caso, abrir la(s) carpeta(s) individual(es) necesaria(s) para el (los) nuevo(s) predio(s) creado(s) y comunica al peticionario la aceptación de su solicitud y se le informa los datos con que queda inscrito el predio en el RGU. (...).”*

- **Contrato de AOC N° 525 de 2017**, cláusula Segunda, Literal A) Obligaciones Generales de ASOZULIA. Ítem 2. *“Atender las instrucciones y lineamientos que durante el desarrollo del contrato se le impartan por parte de LA AGENCIA a través de reglamentos o por parte del supervisor”*. Literal B) Obligaciones Específicas de ASOZULIA. Ítem 5. *“Elaborar el presupuesto anual de ingresos y egresos (...). Este presupuesto deberá presentarse al supervisor de la Agencia a más tardar el 30 de octubre de cada año para su correspondiente aprobación, so pena de imposición de sanciones a que haya lugar, (...).”* Ítem 14. *“Apoyar la actualización del Registro*

*General de Usuarios - RGU (...), solicitando a los usuarios los documentos necesarios para ello (...) en los términos y condiciones fijados por LA AGENCIA. (...)"*

*Cláusula Décima Primera. "Garantías. (...). Esta garantía se constituirá anualmente; no obstante, para la presente vigencia (...) deberá ser aportada dentro de los 5 días hábiles siguientes a la suscripción del presente contrato. Para las anualidades subsiguientes, la garantía deberá ser aportada dentro de los 10 días hábiles a la expedición de la resolución mediante la cual LA AGENCIA aprueba el presupuesto. Dicha garantía se mantendrá vigente durante el plazo indicado para cada amparo, garantizando la cobertura de la garantía durante todo el plazo de ejecución del contrato. No obstante, el contratista deberá garantizar la vigencia de la garantía hasta la liquidación del contrato. (...)"*

- **Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001)**, numeral 5.4.1. literal h), que establece que es función de carácter administrativo del supervisor "*(...) Organizar el archivo de la supervisión del contrato que como mínimo deberá contener los siguientes documentos: (...) • Copia de las garantías del contrato (...) • Demas documentos relacionados con la ejecución del contrato*".

Numeral 5.4.4. literales b) y c) que declaran que son funciones de carácter técnico del Supervisor: "*(...). Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado*" y "*Verificar de forma permanente la calidad de (...), bienes o servicios que se estipule en el contrato. (...)"*

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento y/o inadecuada interpretación de los términos y condiciones contractuales establecidos.</li> <li>▪ Insuficiente e/o inexistente acompañamiento por parte de la Dirección de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baja calidad de la prestación del servicio de adecuación de tierras por parte del contratista.</li> <li>▪ Malestar social, traducido en el posible inicio de acciones judiciales por parte de los usuarios y la intervención de la Agencia en la Administración y Operación del distrito.</li> <li>▪ Errores de facturación debido a las diferencias en la información registrada en el Registro General de Usuarios – RGU, tanto en el formato F-DT-021 como en el archivo</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>Adecuación de Tierras de la Agencia para el desarrollo y fortalecimiento organizacional de la Asociación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de una estructura de gobierno corporativo en la Asociación que impide el diseño y ejecución de actividades internas de control.</li> <li>Presupuestos Insuficientes que impiden la destinación de mayores recursos al rubro de gastos de personal para la creación de los cargos requeridos y la mejora de las operaciones.</li> </ul>	<p>obras de rehabilitación de los mismos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.</li> </ul>	<p>plano del aplicativo de cartera SIFI respecto a la información documental real.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Posibles procesos judiciales y/o de arbitramento entre la Agencia, el contratista, los usuarios y/o personas externas debido a la inadecuada constitución de las garantías.</li> <li>Errores en el presupuesto de ingresos y egresos aprobado debido a la extemporaneidad en su presentación, ocasionando menores tiempos de estudios por parte del supervisor y/o la Vicepresidencia de Integración Productiva.</li> <li>Prestación del servicio público de adecuación de tierras a personas que no poseen el derecho real de uso y/o goce del predio debido a la imposibilidad de verificar el título de propiedad, lo que redundará en la cobranza y/o eventual recuperación de la cartera.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Aunque el Manual UPRA es una guía que instruye, entre otras actividades, las asociadas a Administración, Operación, Conservación y Mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras (AOC/M), la ADR a través de sus procedimientos la ha constituido como un derrotero de obligatorio cumplimiento, por lo que esta Oficina de Control Interno recomienda las siguientes opciones en aras de subsanar las deficiencias identificadas:

- Solicitar a la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR o a quien corresponda, analizar la posibilidad de realizar ajustes al 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), de tal manera que estipule que los términos del Manual UPRA sean considerados como buena práctica y adaptable en la medida de lo posible a las circunstancias de operación del Distrito, teniendo en cuenta los recursos y limitaciones inherentes a su funcionamiento.
- Una vez identificadas y contempladas las limitaciones derivadas en la aplicación de las instrucciones del Manual UPRA para las labores de AOC/M, se insta a que la UTT (en conjunto con los servidores de la Dirección de Adecuación de Tierras de la

Vicepresidencia de Integración Productiva) colabore con las Asociaciones que administran los Distritos de Adecuación de Tierras de su jurisdicción (en particular, sus Juntas Directivas y Alta Gerencia), a la planeación y elaboración de sus presupuestos de ingresos y egresos (para este caso, los de la vigencia 2021). Este ejercicio supone la estimación, entre otras partidas, de la composición del personal clave del Distrito y sus gastos asociados, así como de las necesidades de mantenimiento, conservación y operación de la infraestructura, de tal manera que sean concordantes con la estructura financiera de la Asociación y apoyo de la ADR. También permitirá estimar eventuales déficits y priorizaciones de obras requeridas para trámite y evaluación de la ADR.

- El Supervisor designado de los contratos relacionados con AOC/M de los Distritos de Adecuación de Tierras debería diseñar un plan de trabajo, monitoreado periódicamente (con la frecuencia más pertinente según la complejidad del clausulado y la operación), que incluya hitos clave como: revisión y elaboración de informes, aporte y/o renovación de pólizas y sus condiciones, comunicaciones y reportes, entre otras, de tal manera que, a lo largo del año, sea la hoja de ruta de las actividades de monitoreo a las Asociaciones que administran los Distritos. En simultáneo, debe procurar, en conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva, realizar la planeación de las actividades de los distritos y rendir cuentas de la gestión consensuada. Para estos efectos, se podría diseñar un formato mediante el cual se informen las actividades que se estandaricen.

En relación con el Registro General de Usuarios – RGU, se insta a programar espacios con la ADR para recibir orientaciones sobre su administración y actualización y, con base a las instrucciones recibidas, llevar a cabo jornadas específicas de depuración y actualización de la data asociada, e informar sobre los resultados obtenidos a la ADR para efectos de su control interno financiero y administrativo. Deberán identificarse las dificultades de la labor, con el fin de emprender acciones mitigantes

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente



**Justificación:** Respecto a la “*Estructura Organizacional y Operativa*” la unidad auditada manifestó que, al identificarse que un personal no cumplía con los requisitos de los perfiles, ASOZULIA allegó propuesta y justificación (radicado 20193504001591) de los perfiles profesionales (de acuerdo con compromiso adquirido), en la cual, el equipo de apoyo a la supervisión encontró inconsistencias; por tal razón, se llevaron a cabo mesas de trabajo con ASOZULIA donde se establecieron compromisos, y en abril de 2019 ASOZULIA allegó nueva propuesta con los ajustes requeridos; no obstante, no fueron cumplidos en su totalidad. En cuanto a la presentación del “*Presupuesto de Ingresos y Egresos*” de las vigencias 2019 y 2020, informó que ASOZULIA realizó solicitud formal de ampliación de plazo para la entrega de cada presupuesto, mediante oficios.

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

- Desconocimiento y/o inadecuada interpretación de los términos y condiciones contractuales establecidos.
- Insuficiente e/o inexistente acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras de la Agencia para el desarrollo y fortalecimiento organizacional de la Asociación.
- Presupuestos Insuficientes que impiden la destinación de mayores recursos al rubro de gastos de personal para la creación de los cargos requeridos y la mejora de las operaciones.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a la Junta Directiva de ASOZULIA ajustar y aprobar los manuales de funciones, de procedimientos, de administración, operación y conservación del distrito y el organigrama, y presentarlos al supervisor.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un oficio a la Junta Directiva de ASOZULIA con copia al Gerente.</li> <li>2. Acta de la Junta Directiva aprobando el manual de funciones y de procedimientos de AOC</li> <li>3. Manual con el contenido debidamente aprobado.</li> </ol>	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	31-ago-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
<p>1. Identificar los requerimientos del Manual UPRA que deben observar las Asociaciones de que administran los DAT para elaborar una lista de chequeo de tales requerimientos y soportar su cumplimiento con la evidencia correspondiente.</p> <p>2. Solicitar a la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP), analizar la posibilidad de realizar ajustes al procedimiento PR-ADT-005, de tal manera que, estipule que los términos del Manual UPRA sean considerados como buena práctica y adaptable en la medida de lo posible a las circunstancias de operación del Distrito.</p>	<p>1. Lista de chequeo con los requerimientos del Manual UPRA.</p> <p>2. Correo electrónico a la VIP para evaluar el ajuste del procedimiento sobre aplicación del Manual UPRA según características del DAT.</p> <p>3. Realizar reunión con ASOZULIA para determinar la aplicación de la lista, dejando lista de asistencia y acta de reunión como soportes.</p>	Preventiva	Equipo Humano UTT	15-jul-2020	31-jul-2021
<p>Solicitar a la Junta Directiva de ASOZULIA ajustar y aprobar los manuales de funciones, de procedimientos, de administración, operación y conservación del distrito y el organigrama, y presentarlos al supervisor.</p>	<p>1. Un oficio a la Junta Directiva de ASOZULIA con copia al Gerente.</p> <p>2. Acta de la Junta Directiva aprobando el manual de funciones y de procedimientos de AOC</p> <p>3. Manual con el contenido debidamente aprobado.</p>	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	31-ago-2020
<p>Realizar revisión de las carpetas de los usuarios y predios para constatar que contemplen todos los elementos que están instruidos en el procedimiento y la actualización del RGU (formato F-ADT-021)</p>	<p>1. (Un) oficio dirigido al Gerente de ASOZULIA.</p> <p>2. Lista de chequeo del contenido de las carpetas y RGU actualizado.</p> <p>3. Plan de trabajo consensuado con ASOZULIA indicando el avance en la revisión de las carpetas.</p> <p>4. Evidencia de las reuniones plasmadas en el plan de trabajo (actas y listados de asistencia).</p>	Preventiva	Equipo Humano UTT y de ASOZULIA	1-jul-2020	30-jun-2021



ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar consulta con la Oficina Jurídica de la ADR y también la de ASOZULIA para convenir los lineamientos para manejo del RGU y su actualización.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reunión de las áreas jurídicas con participación de un abogado de la Vicepresidencia de Gestión Contractual para convenir los términos del documento de manejo del RGU (listados de asistencia y actas de la misma).</li> <li>2. Documento con los lineamientos sobre el RGU.</li> </ol>	Preventiva	Equipo Humano Oficinas Jurídicas de ADR y de ASOZULIA y de la Vicepresidencia de Gestión Contractual de la ADR	1-jun-2020	30-dic-2020
Requerir a la Asociación de ASOZULIA para que procedan de forma inmediata a ajustar las pólizas constituidas para la vigencia 2020 como se encuentra consignado en la Cláusula Décima Primera del Contrato de AOC N° 525 de 2017 donde se estipuló el tipo de garantías solicitadas, sus cuantías o suficiencias y vigencia del amparo de cada una.	<p>Un (1) oficio dirigido al Gerente de ASOZULIA.</p> <p>Pólizas ajustadas</p>	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-may-2020	31-jul-2020
Solicitar a la Dirección de Adecuación de Tierras aclaraciones sobre el manejo procedimental del Sistema de Información Geográfico para las Asociaciones que administran Distritos de Adecuación de Tierras.	<p>Un oficio en ORFEO dirigido al Director de Adecuación de Tierras con su correspondiente respuesta.</p> <p>La respuesta debe ser compartida a la Asociación para las gestiones del caso.</p>	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-may-2020	30-jun-2020
Solicitar a la Vicepresidencia de Integración Productiva – Dirección de Adecuación de Tierras lineamientos sobre la confección de los presupuestos de ingresos y gastos del DAT en cada vigencia para ser comunicados a la Asociación.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Documento con los lineamientos emitidos por la VIP.</li> <li>2. Revisión de los presupuestos en cumplimiento de los lineamientos, previo a la aprobación por parte de la Junta Directiva de la Asociación.</li> <li>3. Aprobación de los presupuestos revisados.</li> </ol>	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-sep-2020

**Nota:** La relación detallada del equipo humano de la Asociación ASOZULIA y de la UTT, Oficina Jurídica y Vicepresidencia de Gestión Contractual de la ADR responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

La Oficina de Control Interno acepta parcialmente la justificación, en virtud de que la misma no desvirtúa el hallazgo, toda vez que, la argumentación emitida supone la continuidad de las deficiencias de control asociadas a la inexistencia de los cargos comentados durante el resto de la vigencia en curso, y la extemporaneidad evidenciada en la presentación de los presupuestos de ingresos y egresos.

Es importante aclarar que, la Oficina de Control Interno no obtuvo acceso (ni durante la visita de campo, ni durante la ejecución de la auditoría), a los radicados u oficios mencionados por la unidad auditada, ni tampoco fueron remitidos en archivo adjunto a la respuesta de este hallazgo, por lo que, no pudo concluir sobre sus contenidos y la concordancia con lo manifestado en la justificación.

Frente a los planes de mejoramiento, la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

## **HALLAZGO N° 2. Inexactitud y omisiones en la facturación de las tarifas autorizadas e inconsistencias en los datos requeridos para la liquidación de los servicios prestados en el Distrito ASOZULIA.**

**Descripción:** Mediante la Resolución 1062 del 27 de diciembre de 2018 la Agencia de Desarrollo Rural aprobó los presupuestos de AOC del Distrito ASOZULIA y el valor de las tarifas para el año 2019, en el marco del Contrato de AOC N° 525 de 2017; por lo cual, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de sesenta (60) facturas correspondientes al período 1 de enero a 31 de diciembre de 2019 para verificar la facturación y recaudo de la tarifa volumétrica establecida para la zona 1, en el artículo segundo de la mencionada resolución, la cual fue de \$28 por metro cúbico (M<sub>3</sub>) de agua suministrado, en lo que encontró las siguientes situaciones:

- a. En cuarenta y nueve (49) facturas (82% de la muestra) en las que se facturó el servicio a cinco (5) predios, se identificaron diferencias entre el valor facturado por concepto de tarifa volumétrica y el valor recalculado por la Oficina de Control Interno, basado

en los datos observados en el Registro General de Usuarios - RGU (formato F-ADT-021) y en los registros diarios de caudales entregados a cada predio listados en las sábanas de riego, así: Valor total facturado: \$22.671.568.00, valor que debió facturarse según RGU \$15.761.966,72 y según sábana de riego \$13.968.380,16, lo que generó un mayor valor facturado de \$6.909.601,28 según RGU y de \$8.703.187,84 según sábana de riego.

Además, en la liquidación de dos (2) facturas (N° DTFV-6599 del 29 de noviembre de 2019 y DTFV-7965 del 27 de diciembre de 2019) del predio con código 2A0240, se observó que a este predio se le suministró servicio de riego con caudales diferenciales, es decir, que se hizo entrega de volúmenes diferentes para algunos días. Por ejemplo, el 7 de noviembre de 2019 se suministró 24 litros por segundo en 24 horas de riego, mientras que el 13 de noviembre de 2019 se suministró 14 litros por segundo también en 24 horas de riego

La situación expuesta implicaba la conversión de los caudales de litros a metros cúbicos, observando las entregas efectuadas cada día; por lo tanto, para el predio se identificó errores en la conversión y cálculo del volumen de agua entregada durante los meses de noviembre y diciembre de 2019, que ascendieron a: en la factura DTFV-6599 a -2,75 litros por segundo en caudal promedio y -1.900,8 metros cúbicos por mes en caudal entregado; y en la factura DTFV-7965 a -2,93 litros por segundo en caudal promedio y -3.801,6 metros cúbicos por mes en caudal entregado, respectivamente.

Adicionalmente, la Oficina de Control Interno realizó la aplicación y revisión de otra metodología de cálculo consistente en la multiplicación de 1,5 litros por las **hectáreas registradas en la sábana de riego**, y conversión del resultado a metros cúbicos mensuales (sin realizar aproximaciones o redondeos). Bajo este escenario, se obtuvieron diferencias en la totalidad de facturas verificadas, toda vez que, al no aproximar los decimales a números enteros, resultan menores o mayores valores a facturar. Los resultados de estos cálculos se encuentran disponibles para consulta de

las personas interesadas en los papeles de trabajo que reposan en el archivo de la Oficina de Control Interno.

- b. En los cuatro (4) predios con código 2D042C, 2A0240, 1E1290 y 2B2550 se observó que, la cantidad de hectáreas beneficiadas de riego y/o drenaje reportada en la sábana de riego era inferior a la registrada en el RGU. Sendas diferencias fueron de -0,52; -0,93; -1,8 y -0,56 hectáreas.
- c. Las facturas revisadas y emitidas por ASOZULIA no contenían el detalle de la tarifa volumétrica facturada respecto a: unidad de medida, valor unitario del metro cúbico y el volumen de agua total facturado durante el período para cada predio; adicionalmente, el formato utilizado no presentaba a los usuarios información respecto a: período facturado, fecha de suspensión del servicio si no se registra pago, cuadro estadístico de consumos en los últimos cuatro períodos, indicación de la entidad o entidades en donde se puede cancelar la factura e indicación de que si va a cancelar su factura con cheque debe girarlo a: (nombre de la Asociación de Usuarios).

Los requisitos descritos se encuentran contenidos 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) que, si bien, aplica para los distritos bajo administración de la ADR, se entiende que la factura, como mecanismo de cobro de la cartera, debe observar disposiciones iguales independientemente del método de administración del Distrito (directo o por terceros). Además, el Manual UPRA numeral 8.1.1.4 “Procedimientos para la ejecución de labores administrativas”, en el aparte “Manejo de la facturación” indica: “*Este procedimiento cubre la recepción de la base de datos necesaria para alimentar el módulo de facturación, los requisitos mínimos que debe contener la factura, el ingreso de la información, la verificación y control de la misma antes de su despacho, y la entrega final al usuario del proyecto*”. (subrayado fuera de texto).

De otra parte, se observó que el Distrito ASOZULIA recopilaba los datos para el registro y control de los volúmenes de agua entregados a cada usuario en un formato denominado

“Control Diario de Riego por Predio y Canal”, en el cual se identificó que, en la columna “Total M<sup>3</sup>” se registraba el número de días de suministro y en la columna “Total Has” se registraba el total de metros cúbicos. Estas inconsistencias generan dificultades para interpretar y entender la información allí consignada, lo que aumenta la probabilidad de errores en el registro de la información y emisión de la facturación.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obtención y uso/manipulación inadecuada de las cifras (por aproximaciones u omisiones indebidas) derivadas de los cálculos matemáticos de los volúmenes entregados a los usuarios (originando sobre o sub estimación en la facturación).</li> <li>▪ Inadecuada implementación de controles de revisión, monitoreo y conciliación de caudales en las áreas de operaciones y cartera, así como instrucciones para el diligenciamiento de la información que compone la sábana de riego.</li> <li>▪ Deficiencia y/o ausencia de lineamientos internos para la administración, manejo y actualización del Registro General de Usuarios – RGU.</li> <li>▪ Software de facturación obsoleto que dificulta la parametrización y/o programación requerida para la emisión de las facturas con información detallada, conforme a los requerimientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cálculo inadecuado del valor de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras.</li> <li>▪ Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras.</li> <li>▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.</li> <li>▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 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.</li> <li>▪ Detrimento patrimonial por errores en la estimación de la cartera e inadecuada gestión de su recaudo en los Distritos de Adecuación de Tierras.</li> <li>▪ 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.</li> <li>▪ Sobre o subestimación del presupuesto de ingresos anual calculado por la Asociación y presentado a la Agencia, con impacto en la ejecución de labores de AOC.</li> </ul>

**Recomendación(es):** La Agencia de Desarrollo Rural (a través de sus Unidades Técnicas Territoriales), en conjunto con las Asociaciones de Usuarios que administran los Distritos de Adecuación de Tierras, debería diseñar e implementar un protocolo para la obtención de las mediciones de caudales (pasos de determinación) entregados a los usuarios de los predios, y el manejo de cifras significativas para los cálculos (decimales a utilizar). 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 facturados. Es importante que, en caso de emplear plantillas en Excel, estas sean parametrizadas con el número de cifras decimales a emplear y que se asignen controles de seguridad que impidan su modificación, en especial, por parte de los auxiliares de riego.

Así mismo, se hace necesario que la Unidad Técnica Territorial solicite a la Vicepresidencia de Integración Productiva (responsable del proceso de Adecuación de Tierras) revisar la funcionalidad de los aplicativos con los cuales se generan las facturas y se administra la cartera en el Distrito ASOZULIA, y analizar la posibilidad de 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 insta a que, con el acompañamiento de la ADR, la Asociación de Usuarios evalúe la opción de implementar un software moderno de registro y facturación, que permita el establecimiento de controles lógicos que mitiguen errores en la facturación ocasionados por el alto número de registro manuales y que tenga en cuenta los elementos constitutivos de la factura. El objetivo es que el estudio y la propuesta sea presentada a la Vicepresidencia de Integración Productiva con el objetivo de evaluar la posibilidad de ejecutar los recursos con cargo al presupuesto anual de ingresos y egresos del distrito. Se recomienda este estudio sea apoyado en casos de éxito de diferentes distritos a nivel nacional, y de entidades especializadas en el sector como la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria – UPRA y FEDERIEGO.

Además, es importante que desde el área de facturación y cartera de los Distritos de Adecuación de Tierras se efectúe una revisión completa de las áreas beneficiadas de riego y/o drenaje registradas en el sistema, comparándolas con las que figura en el Registro General de Usuarios – RGU (F-ADT-021), con el fin de ajustar y corregir las diferencias identificadas. También, es necesario que se establezcan lineamientos entre el área de operaciones y el área de facturación y cartera para la actualización y simetría de la información que alimenta la sábana de riego y/o el sistema de facturación.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** Respecto a las diferencias en la facturación, la unidad auditada refirió el promedio de necesidad hídrica para el cultivo de arroz por hectárea sembrada, aclarando que, no necesariamente correspondía al caudal irrigado en campo, y agregó: *“En todo caso, el software SIFI que se usa para la facturación (...) le factura a cada predio, para el caso de la tarifa volumétrica un consumo mínimo de 10.000 M<sup>3</sup> por hectárea irrigada por cosecha; esto se podrá mejorar y calcular con mucha mayor precisión en la medida en que se implementen sistemas de medición de caudales (que luego se convierten a volúmenes de agua) automáticos a nivel predial, para lo cual, ASOZULIA incluyó en el presupuesto de inversión de la vigencia 2020 un rubro (...) para la compra, calibración e instalación de (...) equipos con tecnología de punta para medir con exactitud en volumen de agua de riego suministrado a cada predio; (...)”*. Además, realizó una breve exposición sobre la diferencia de la medición del volumen de agua suministrado a través de un sistema de riego por gravedad y por un sistema de acueducto o de riego de precisión, aclarando que: *“los métodos de medición de caudales y de volúmenes de agua empleados en ASOZULIA (canales en tierra, por gravedad y a cielo abierto) son los tradicionales que dan una cuantificación proyectada del volumen en un momento determinado, por esta razón, el sistema de facturación de tarifas SIFI que parametriza la ADR, tiene establecido que a un predio en la cosecha de arroz que dura aproximadamente 110 días, utilice solo riego uno de esos días, el sistema SIFI le factura un consumo de agua mínimo de 10.000 metros cúbicos por hectárea irrigada.”*



En cuanto a las diferencias en hectáreas beneficiadas de riego y/o drenaje, manifesté que, el área reportada en el RGU “*en algunos casos incluye la casa, carreteable interno, canal de riego interno, caballones, canales de drenaje internos, y el área reportada en la sabana de riego es el área sembrada neta e irrigada sobre la cual se factura la tarifa volumétrica. (...), por estas razones es que en algunos casos el área bajo riego registrada en sabana (área neta cultivada) es menor que el área beneficiada que aparece registrada en el RGU, y sería el caso de los predios que se observó por parte de la auditoría, el cual solo se podría corroborar al revisar uno a uno los predios (...).*”

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

- Software de facturación obsoleto que dificulta la parametrización y/o programación requerida para la emisión de las facturas con información detallada, conforme a los requerimientos.
- Obtención y uso/manipulación inadecuada de las cifras (por aproximaciones u omisiones indebidas) derivadas de los cálculos matemáticos de los volúmenes entregados a los usuarios (originando sobre o subestimación en la facturación).

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
<p>Efectuar una mesa de trabajo con la Asociación con miras a establecer los parámetros mínimos de facturación y el contenido de las facturas.</p> <p>Evaluar la pertinencia de dar cobertura a las deficiencias de facturación con controles alternos manuales que permitan conocer el detalle de las facturas.</p>	<p>Acta con las conclusiones sobre la facturación y su contenido.</p> <p>La evidencia de implementación de los controles alternos (bases de datos de consumos, áreas beneficiadas, tarifas aplicables, etc.)</p>	Preventiva	Equipo Humano UTT y de ASOZULIA	1-jun-2020	30-dic-2020
<p>Se debe definir junto con la Asociación cuál es la metodología de cálculo de los cobros efectuados por la prestación del servicio.</p>	<p>Documento mediante el cual se documenta la metodología de cálculo aplicable del valor del servicio junto con los soportes de la reunión (listado asistencia y actas)</p>	Preventiva	Equipo Humano UTT y de ASOZULIA	1-may-2020	30-dic-2020



ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Revisar los soportes de determinación de tarifas, las resoluciones de presupuestos y tarifas de la vigencia 2020 y realizar los ajustes a que haya lugar.	Con base a la metodología determinada anteriormente, tomar una muestra representativa de los usuarios del Distrito y recalcular las tarifas manualmente (a través de una hoja de cálculo de Excel) e identificar las diferencias y aplicar los ajustes en la facturación. Se dejará como evidencia: a) La hoja de cálculo, b) Las facturas de la muestra, y c) Soportes de los inputs (tarifas, áreas de riego, volúmenes, etc.)	Preventiva	Equipo Humano UTT y de ASOZULIA	1-may-2020	30-dic-2020

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

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

La Oficina de Control Interno considera que, los argumentos respecto a las diferencias en la facturación no son concluyentes para desvirtuar el hallazgo, toda vez que, no se entregaron recálculos que contrasten las situaciones identificadas y permitan concluir que los valores facturados son adecuados.

En cuando a las áreas beneficiadas, se observa que existen imprecisiones que requieren ser subsanadas, lo cual es consistente con el argumento final: “(...) sería el caso de los predios que se observó por parte de la auditoría, el cual solo se podría corroborar al revisar uno a uno los predios”; se admite entonces que, eventualmente pueden presentarse estos casos; por lo tanto, no se desvirtúa el hallazgo.

Frente a los planes de mejoramiento, la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

Sin perjuicio de lo anterior, es de destacar en la respuesta la manifestación de los esfuerzos que se implementarán en aras de corregir las deficiencias identificadas, tales como la adquisición de medidores y la verificación de datos del RGU frente a las áreas beneficiarias de riego.

### **HALLAZGO N° 3. Identificación de conexiones irregulares o clandestinas para toma de agua en el área de influencia del Distrito de Adecuación de Tierras.**

**Descripción:** La Ley 41 de 1993 “*Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*”, en su artículo 5, establece que: “*Es usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho Distrito. En tal virtud, debe someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los servicios, el manejo y conservación de las obras y la protección y defensa de los recursos naturales*”. En este sentido, la citada Ley, en su artículo 16A, estableció para los usuarios de un distrito de adecuación de tierras la creación de “*(...) la tasa del servicio público de Adecuación de Tierras para recuperar los costos asociados a su prestación (...). Serán hechos generadores de la tasa del servicio público de ADT los siguientes: 1. Suministro de agua para usos agropecuarios; 2. Drenaje de aguas en los suelos; 3. Protección contra inundaciones; 4. Desarrollo de actividades complementarias para mejorar la productividad agropecuaria.*”

*La entidad pública propietaria del distrito que preste el servidor público de ADT, será sujeto activo de la tasa del Servicio Público de Adecuación de Tierras y todo usuario de los Distritos de Adecuación de Tierras será sujeto pasivo”.*

Así mismo, el artículo 16D establece que: “*Serán infractores del servicio público de adecuación de tierras los usuarios y operadores en la prestación de este servicio público. Las infracciones serán las siguientes (...)* **13. Obtener o beneficiarse de la prestación del servicio público de adecuación de tierras de forma irregular, clandestina o a través de la alteración de los mecanismos de medición y control.**” (Negrita y subrayado fuera de texto).

De esta manera, el servicio de riego de los distritos de adecuación de tierras administrados por la Agencia, como los entregados en administración a Asociaciones de Usuarios, debe surtirse por medio de tomas prediales con compuerta, sobre las cuales el órgano administrador tiene el control para la entrega y suspensión del mismo en los casos

necesarios; no obstante, en visita realizada entre el 2 y el 6 de marzo de 2020 por la Oficina de Control Interno al Distrito ASOZULIA, en recorrido terrestre paralelo al Canal Secundario Floresta, el cual corresponde a parte del diseño del Distrito ASOZULIA por donde circula el agua, se identificó la instalación de cuatro (4) mangueras que captaban agua de forma irregular de dicho canal.

**Nota:** *La Oficina de Control Interno cuenta con el registro fotográfico de estas circunstancias, el cual está a disposición de la UTT y usuarios de este informe, previa solicitud formal por parte de los interesados.*

Durante la inspección se indagó sobre las acciones adelantadas por la Asociación para la mitigación de estas conexiones irregulares, a lo que se informó: “(...) *se ha dispuesto de acciones legales consistentes en la visita al predio con funcionarios de la inspección de policía del corregimiento para el retiro de las mangueras, y que, si bien en el momento son retiradas, posteriormente son colocadas nuevamente en horarios nocturnos. (...)*”.

En consonancia con lo anterior, la Oficina de Control Interno no evidenció en el contenido del Manual de Administración, Operación y Conservación del Distrito ASOZULIA, actividades de mitigación de tales conexiones, lo que permitió concluir que la Asociación no ejecutaba con frecuencia actividades enfocadas a la prevención, identificación y/o desconexión de estas tomas irregulares, como parte de las responsabilidades en la administración, operación y conservación del distrito.

De otra parte, se precisa que el artículo 15 de la Ley 41 de 1993 establece como función de los organismos ejecutores (en este caso la Agencia de Desarrollo Rural), entre otras, la de “(...) *18. Imponer, en ejercicio del poder de policía, las medidas coercitivas que requiera la administración de las obras y servicios y sancionar, de acuerdo con el reglamento, a quienes infrinjan las normas de operación y manejo de los Distritos de Adecuación de Tierras. (...)*”.

La situación descrita toma mayor relevancia considerando que, dentro de la estructura administrativa de la Asociación ASOZULIA, no se dispone del área de asesoría jurídica a

tiempo completo, en aras de emprender acciones legales contra las personas que realizan estas conexiones irregulares o clandestinas.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Insuficiencia de o falta de programación del personal para el desarrollo de labores diarias o semanales de inspección en el área de influencia del distrito y/o el inicio de acciones policivas y/o judiciales para la denuncia, desconexión e imposición de multas respectivas.</li> <li>▪ Falta del suministro oportuno del servicio de agua a usuarios del distrito, o personas colindantes o dentro de su área de influencia, motivando la instalación de tomas irregulares o clandestinas.</li> <li>▪ Dificultades de orden público en el área de influencia del distrito, que impiden la ejecución de labores de inspección y/o el inicio de las acciones policivas y/o judiciales para la denuncia, desconexión e imposición de multas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> <li>▪ 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducción en la disponibilidad del recurso hídrico para los demás usuarios beneficiados de la zona y/o el sector.</li> <li>▪ Imposición de multas y/o sanciones a la Asociación de Usuarios, debido a la inadecuada gestión para la prevención, identificación y desconexión de tomas irregulares o clandestinas de agua.</li> <li>▪ Investigaciones y sanciones por parte de los entes de control de carácter fiscal y/o ambiental, debido a la inacción para la prevención, identificación y desconexión de tomas irregulares o clandestinas de agua y el uso de agua para fines diferentes al agropecuario (establecido en la resolución de concesión de agua emitida por la autoridad ambiental).</li> <li>▪ Pérdidas económicas para la ADR por la falta de facturación del servicio de riego a predios que no están dentro del listado de los usuarios del Distrito.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Se considera prioritario el diseño y ejecución de un plan de choque elaborado conjuntamente entre la UTT y la Vicepresidencia de Integración Productiva, que permita la identificación de la totalidad de tomas irregulares o clandestinas de agua en los predios ubicados en la zona del Distrito, para cuantificar los volúmenes de suministro y, por tanto, las pérdidas económicas por falta de facturación del servicio; así mismo, los lugares recurrentes de estas acometidas para priorizar la inspección recurrente o establecer niveles de pérdida tolerables bajo estas circunstancias. El resultado de estas gestiones debe ser compartido a la Asociación de Usuarios.

Para garantizar la efectividad de las medidas legales a adoptar, y, en virtud de la falta de disponibilidad de una instancia jurídica en el Distrito, se insta a la UTT coordinar con la Oficina Jurídica de la ADR, el apoyo en este tipo de situaciones, al tiempo de recomendar el ajuste de presupuestos en el Distrito para contar con esta instancia en la Asociación

de Usuarios, dentro de la cual se consideren funciones de tipo penal contra las personas que se identifiquen en la comisión de este tipo de conductas.

Dentro de las funciones de AOC, se sugiere planear recorridos frecuentes a las zonas priorizadas como foco de acciones irregulares por conexiones, con el fin de evitarlas y minimizarlas. Dentro de los presupuestos de los Distritos, además de estimar los costos de estas actividades, también debería analizarse la posibilidad de celebrar convenios o acuerdos con la fuerza pública, para aquellos ubicados en “zonas rojas” o azotadas por la violencia, para efectos de obtener acompañamiento en este tipo de labores.

Finalmente, se insta a que la UTT comunique a la Asociación de Usuarios la necesidad de que diseñe e implemente, por medio del Manual de Administración, Operación y Conservación del distrito, una serie de actividades con los responsables asignados para la ejecución de las labores de inspección sugeridas, que permitan prevenir la reinstalación de estas conexiones y el aviso oportuno a la gerencia para el inicio de las acciones legales respectivas.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** Los responsables de la unidad auditada manifestaron que, los casos identificados por ASOZULIA habían sido puestos en conocimiento de la autoridad competente, y en el caso de infractores usuarios de ASOZULIA, se habían llevado a cabo los procesos sancionatorios establecidos para cada caso; no obstante, los eventos presentados en horario nocturno o en días domingos y/o festivos eran de difícil control.

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada:** Insuficiencia de o falta de programación del personal para el desarrollo de labores diarias o semanales de inspección en el área de influencia del distrito y/o el inicio de acciones policivas y/o judiciales para la denuncia, desconexión e imposición de multas respectivas.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Cuantificar el valor de las pérdidas económicas y financieras debido a las conexiones ilegales, con el fin de determinar su materialidad (significancia) para analizar la pertinencia de elaborar un plan de choque. La tolerancia de la pérdida deberá consultarse con la Dirección Administrativa y Financiera y la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR.	Documento de análisis sobre la cuantificación de las pérdidas y la evidencia de su notificación a la Dirección Administrativa y Financiera y a la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR para sus instrucciones.	Preventiva	Equipo Humano UTT y de ASOZULIA	1-jun-2020	30-dic-2020
En caso de que, por la cuantificación de la pérdida se requiera un plan de choque, se deberán contemplar actividades de identificación de zonas de las conexiones ilegales, la individualización de usuarios y predios, la frecuencia de su monitoreo y acciones policivas y judiciales a que haya lugar.  Este plan deberá ser compartido a la Asociación.	Plan de choque con el contenido mínimo propuesto.  Reporte de las Inspecciones regulares por parte de los canaleros a la infraestructura del DAT.  Evidencia de la notificación del Plan de choque a la Asociación.	Preventiva	Equipo Humano UTT y de ASOZULIA	1-jun-2020	30-dic-2020

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

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

En la justificación, ASOZULIA admite que estas situaciones pueden ser recurrentes y de difícil control, por lo que se prevé la necesidad de que establezca un límite de pérdida tolerable, o si se decidirá aceptar esta condición. En tal caso, es necesario cuantificar qué tanta pérdida puede afrontarse por dichos eventos. Las conexiones ilegales y acometidas clandestinas en la infraestructura del Distrito de Adecuación de Tierras se constituyen en un riesgo inherente, en virtud de la extensión de los canales de riego y su vecindad a predios de personas que pueden ser beneficiarias o no del servicio público. Sin embargo, el hecho de haber identificado durante la visita de auditoría algunas de esas conexiones, deja ver que ASOZULIA, en conjunto con la ADR, deben emprender acciones que fortalezcan el monitoreo y minimicen la ocurrencia de estos eventos.

Por lo anterior, se sugiere verificar buenas prácticas implementadas y de éxito en otras industrias, como la de servicios públicos domiciliarios e hidrocarburos, en aras de analizar



si se pueden aplicar correctivos similares, por ejemplo, instalación de infraestructura y tecnologías que permitan la detección de intrusos o de obras e instalaciones irregulares en la infraestructura, considerando los presupuestos y recursos de la Asociación.

Frente a los planes de mejoramiento, la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con la causa determinada para este hallazgo.

#### **HALLAZGO N° 4. Incumplimiento de lineamientos en la recuperación de la inversión, plan de riego, informe semestral de facturación y evaluación anual de capacidad de las Asociaciones para administrar los distritos.**

**Descripción:** Al verificar el cumplimiento de los lineamientos procedimentales establecidos para la recuperación de la inversión, la gestión en el cobro de la cartera, la elaboración y aprobación del Plan de Riego y la evaluación anual de la capacidad de la Asociación ASOZULIA para administrar, operar y conservar el distrito, en el marco del Contrato de AOC N° 525 de 2017, la Oficina de Control Interno evidenció:

- a. La socialización, capacitación y suscripción del Acta de Compromiso entre el Director de la Unidad Técnica Territorial N° 4 – Cúcuta (en calidad de representante de la ADR), el representante legal de ASOZULIA y los usuarios y/o beneficiarios del Distrito ASOZULIA fue suscrita el 10 de julio de 2018, al igual que los pagarés con la carta de instrucciones, es decir, dos (2) meses y ocho (8) días calendario posteriores al inicio de la etapa precontractual del proceso de licitación pública mediante el cual se seleccionaría al contratista responsable de la ejecución de la obra, la cual se realizó el 5 de mayo de 2018, mediante publicación en SECOP I de los Estudios Previos y dos (2) avisos de convocatoria a la Licitación Pública No. 002 de 2018, contraviniendo los tiempos y términos establecidos en:
  - Procedimiento “Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras” (PR-ADT-003) versión 1, numeral 5.3.6. *"Dentro de las actividades necesarias y fundamentales **para dar inicio a la fase precontractual** de las inversiones en los*

*proyectos de adecuación de tierras, es necesario desarrollar la socialización, capacitación y suscripción (...): Acta de Compromiso y Pagaré con carta de instrucciones." (negrita y subrayado fuera de texto); y numeral 6, actividad 9, que establece como requisito previo a la construcción de la documentación básica para el proceso precontractual realizar "las actividades de socialización y capacitación sobre la recuperación de las inversiones y se realiza la suscripción de las actas de compromiso, pagarés y cartas de instrucción".*

- *Acuerdo 191 del 25 de noviembre de 2009 "(...) reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de Adecuación de Tierras (...)"*. Artículo 11. "*Liquidación inicial. Antes de iniciar los procesos contractuales que tengan por objeto inversiones públicas en proyectos de adecuación de tierras, el INCODER [ahora ADR] (...), elaborará la liquidación inicial de las cuotas partes a cargo de cada predio, de acuerdo con la metodología establecida en el presente Acuerdo, la cual hará parte del Acta de Compromiso que ha de suscribir el INCODER, la Asociación de Usuarios y los propietarios. (...)"*, y Artículo 13. "*Acta de Compromiso y Pagarés. Previo al inicio de las inversiones públicas en proyectos de adecuación de tierras, se suscribirá un acta de compromiso, deberá contener por lo menos, lo siguiente: (...). d) Pagarés: El compromiso de suscribir pagarés en blanco a favor del INCODER, acompañados de su respectiva carta de instrucciones, para garantizar el pago de los valores finales liquidados por concepto de recuperación de inversiones"*.

- b. El Acta de Compromiso suscrita el 10 de julio de 2018 no contenía la información mínima requerida, respecto a todas las condiciones técnicas del proyecto a construir y los alcances de las intervenciones, como tampoco, el registro individual del nombre y área del predio, área a adecuar, caudal a entregar en el predio, y valor de la inversión en el predio de cada uno de los beneficiarios, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento PR-ADT-003 (Versión 1), numeral 5.3.6. "*(...). \* Acta de compromiso"*.



- c. En la verificación de 172 pagarés y carta de instrucciones se observó que, dos (2) beneficiarios, no firmaron las cartas de instrucciones complementarias a los pagarés, aun cuando firmaron el acta de compromiso, incumpléndose lo establecido en el numeral 5.3.6. del procedimiento PR-ADT-003 (Versión 1) que respecto al pagaré con carta de instrucciones establece: *"Se suscriben estos documentos como garantía de pago de la recuperación de las inversiones a favor de la Agencia de Desarrollo Rural, de acuerdo con las disposiciones de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia. (...)"*
- d. En los Presupuestos de Ingresos y Egresos presentados para las vigencias 2019 y 2020 no se evidenció el plan de riego para cada vigencia con la indicación de los volúmenes y áreas por cultivos, contraviniendo lo establecido en el numeral 5, literal B), cláusula segunda del Contrato de AOC N° 525 de 2017: *"(...) debe contener anexo (...), el plan de riego indicando los volúmenes y áreas por cultivos. (...)"*.
- e. De la vigencia 2019 no se evidenció la evaluación anual de la Asociación ASOZULIA, mediante la cual se debía determinar si la asociación de usuarios contaba con la capacidad para administrar, operar y conservar el distrito en la vigencia 2020. Esta evaluación, que debe ser objetiva y basada en criterios medibles y cuantificables, está bajo la responsabilidad del Supervisor del Contrato de AOC y su grupo de apoyo.

Lo anterior, evidencia inobservancia 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/u operadores" (PR-ADT-005), Versión 3, que en el numeral 6, actividad 15, señala: *"En el mes de diciembre de cada anualidad, el supervisor y su grupo de apoyo adelantarán la evaluación, con el fin de determinar si la asociación de usuarios cuenta con la capacidad para administrar, operar y conservar el distrito. (...)"*.

- f. El procedimiento "Recaudo de Cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos" (PR-ADT-006), en el numeral 6, actividad 2, establece que: *"Se remite por parte de la UTT el informe de facturación, emitido por el Sistema de Información de Facturación"*

y Cartera al Grupo de Cartera de la DAT - VIP, semestralmente.”; no obstante, la Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de la remisión de los informes de facturación del primer y segundo semestre de la vigencia 2019 de los Distritos de Adecuación de Tierras ubicados en los municipios de Abrego, Zulia y Lebrija, por parte de la UTT N° 4 - Cúcuta al Grupo de Cartera de la Dirección de Adecuación de Tierras (DAT) de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) de la ADR, en consecuencia, no fue posible realizar la comparación de los informes de facturación entregados por la Asociación ASOZULIA, y los que se debía remitir la UTT al Grupo de Cartera, con el fin de comprobar su integridad, existencia y exactitud.

Al respecto, se realizó consulta al Grupo de Cartera de la VIP, quienes informaron: *“Los Distritos que realizan facturación ASUDRA, ASOZULIA y ASOLEBRIJA (Tarifas), no enviaron información, dado que a la fecha no existen lineamientos de la contabilización de la cartera en la ADR central de estas Asociaciones, dado que ellos son autónomos, (...)”*, respuesta que la Oficina de Control Interno concluyó inconsistente, toda vez que, no era coherente con los lineamientos dados a través de la Circular 152 emitida el 8 de octubre de 2018 para las “Unidades Técnicas Territoriales” con asunto “Procedimiento e Informe de Cartera”, que en su primer párrafo indica que: *“Tal como se informó en la reunión (...) el pasado 20 de septiembre de 2018, se les recuerda que el procedimiento PR-ADT-006 (...) se encuentra aprobado y publicado en ISOLUCIÓN. Es de aclarar que este procedimiento aplica para los distritos administrados por la Agencia de Desarrollo Rural, con excepción de la actividad de envío a cobro coactivo, la cual también aplica a los distritos entregados en administración”*.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconocimiento y/u omisión por parte de la Unidad Técnica Territorial de los lineamientos procedimentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emprender o acometer obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eventual renuencia de varios beneficiarios a firmar actas de compromiso y pagarés sobre un hecho cumplido (inicio de etapa precontractual para ejecución de obras).</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<p>establecidos para la recuperación de la inversión, la gestión del cobro de cartera y la emisión de planes de riego y cultivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de uniformidad y/o contradicciones en la emisión de lineamientos, y en la implementación de las instrucciones impartidas por el nivel central, por parte de las Unidades Técnicas Territoriales, sobre esquemas de apoyo relacionados con los informes de cartera.</li> </ul>	<p>otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras), y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero.</li> <li>Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.</li> <li>Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de mecanismos legales necesarios para la recuperación de la inversión a la cual tiene derecho la Agencia de Desarrollo Rural, impactando igualmente la estabilidad financiera del contrato y la ejecución de las obras.</li> <li>Impactos materiales en la razonabilidad de las cifras registradas en los Estados Financieros de la Agencia de Desarrollo Rural, en especial, lo correspondiente a los ingresos de la entidad y el valor de la cartera.</li> <li>Posible prescripción de las facturas que se constituyen en títulos ejecutivos para el inicio del proceso de cobro coactivo, aumentando así los índices de cartera castigada.</li> </ul>

**Recomendación(es):** La UTT debe observar de forma minuciosa los lineamientos procedimentales establecidos para la ejecución de actividades de apoyo al nivel central (en particular, lo relacionado con la recuperación de la inversión en distritos de adecuación de tierras), y, en caso de detectar desviaciones entre las instrucciones impartidas y la ejecución de las labores, informar tal situación a la Vicepresidencia de Integración Productiva, con el objetivo de aplicar los correctivos del caso (ajustes de los lineamientos o estandarización de instrucciones), y desde la Dirección de la UTT se deben adoptar medidas de seguimiento de las inversiones, lo que se traduce en, pero no se limita, a: suscripción de pagarés y cartas de compromiso, metodología de priorización de obras y cálculo de retornos sobre las mismas.

En cuanto a la gestión del cobro de cartera, aunque se indica que semestralmente se deberá enviar el informe de facturación al grupo respectivo en sede central, se insta a que se impartan instrucciones precisas sobre la periodicidad (cada cuánto en el semestre), momento y responsable de recopilar y responsable encargado de recibir dicha información. Estos lineamientos deben ir de la mano con las funciones detalladas en los contratos de AOC bajo supervisión de la UTT. Así mismo, dada la contradicción expuesta en el hallazgo, se debe revisar la pertinencia de un ajuste al procedimiento PR-ADT-006

en cuanto a su alcance (que, al parecer, se dirige a los Distritos de Adecuación de Tierras administrados directamente por la ADR, según la Circular 152 del 8 de octubre de 2018).

Respecto a los planes de riego y las evaluaciones anuales, la UTT puede proponer al líder del proceso de “Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras” en el nivel central establecer formatos estándar para la proyección y presentación de los planes de riego y para la ejecución de las evaluaciones anuales a las Asociaciones de Usuarios, en esta última, es necesario que se incluyan ítems de evaluación objetivos, medibles y cuantificables, que eviten inquietudes o sesgos, y que se soporten en evidencia recopilada por el Supervisor del contrato, de tal manera que, se pueda conceptuar sobre la idoneidad de la Asociación para la administración de los Distritos. Así mismo, es importante que el nivel central tenga en cuenta que los formatos que se adopten para la proyección de los planes de riego, sean aplicables no solo para los distritos de adecuación de tierras administrados por la Agencia, sino también por los administrados por las Asociaciones de usuarios a nivel nacional, con el objetivo de buscar uniformidad y facilidad en su elaboración y lectura por parte de usuarios externos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** La unidad auditada manifestó lo siguiente, respecto a los literales:

- a. *“(…) siendo un requisito realizar esta actividad antes del inicio de la etapa precontractual del proceso de la licitación pública, la fecha de programación para el desarrollo de esta actividad no dependía de la UTT N° 4, ya que la socialización del proyecto está en cabeza de la Dirección de Adecuación de Tierras quienes conocen del proyecto y el alcance del mismo, y suministran a la UTT N° 4 la información necesaria para la elaboración del Acta de Compromiso y para la elaboración de la Preliquidación para su socialización ante los usuarios beneficiados con el proyecto, y la UTT N° 4 no participó en la fecha de inicio de la etapa precontractual del proceso de licitación pública”.*

- b. *“(…). Este formato [acta de compromiso] fue diseñado y tiene unos responsables de quien elaboró, revisó y aprobó de la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva. Se procederá informar tal situación a la Vicepresidencia de Integración Productiva, con el objetivo de aplicar los correctivos del caso (ajustes de los lineamientos o estandarización de instrucciones) y se realice una revisión del PR-ADT-003”.*
- c. *“(…). En el caso presentado de 2 entre 172 significa un margen de error del 1.16%. Sin embargo, los usuarios conocieron lo consignado en la carta de instrucción porque en la socialización de todo el proceso y el proyecto antes de empezar a firmar se daba la explicación amplia de todo lo relacionado con el proyecto, las inversiones, la ley 41/99, el acuerdo 191/2009, por qué se debía firmar en blanco, la carta de instrucciones y el acta de compromiso, y se explicaba paso a paso la Preliquidación, se atendieron todas las inquietudes dando respuesta a cada una, y seguidamente se procedía a la firma de los documentos en mención”.*
- e. *“La evaluación y supervisión realizada al Contrato N° 525/2017 de AOC por el Supervisor y su grupo de apoyo se realizaba trimestralmente teniendo en cuenta que ASOZULIA debía presentar 4 informes trimestrales en el año, los cuales eran radicados en la UTT N° 4 en el mes siguiente de vencido el trimestre, y a finales del mes de diciembre 2019 el cuarto informe trimestral no fue radicado por ASOZULIA. Por consiguiente, la evaluación y supervisión al Contrato de AOC en el mes de diciembre correspondía al 75%, o sea a los tres informes trimestrales de enero a septiembre de 2019 del desarrollo de los compromisos y obligaciones de ASOZULIA y del presupuesto aprobado para el año. La “evaluación anual de la capacidad para administrar, operar y conservar el Distrito” es sobre lo actuado durante los doce meses del año y que se hace en función de los informes presentados; (…)”.*
- f. *“(…) en el PR-ADT-006 en el numeral 6, actividad 2, establece que: “Se remite por parte de la UTT **el informe de facturación**, emitido por el Sistema de Información de Facturación y Cartera al Grupo de Cartera de la DAT - VIP, semestralmente”, el cual*

*se aplica únicamente para los distritos administrados por la Agencia de Desarrollo Rural, y no a los distritos entregados en administración como es el caso de los Distritos de Adecuación de Tierras ubicados en los municipios de Abrego, Zulia y Lebrija, razón por la cual de estos distritos no presentaron informes de facturación (...) al Grupo de Cartera de la DAT-VIP, semestralmente, y por la justificación dada en la respuesta del Grupo de Cartera de la VIP a la consulta realizada por la Oficina de Control Interno. (...).”*

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

Desconocimiento y/u omisión por parte de la Unidad Técnica Territorial de los lineamientos procedimentales establecidos para la recuperación de la inversión, la gestión del cobro de cartera y la emisión de planes de riego y cultivos.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar una mesa de trabajo con la Asociación en la que se aborde el tema de presentación y homogeneización de los formatos para el control de los planes de riego, con el fin de poder implementarlos.	Acta de reunión con los listados de asistencia, en donde conste la conclusión sobre el diseño de formatos para el manejo de planes de riego y su implementación, incluyendo las instancias de revisión y aprobación.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020
Solicitar a la VIP-Dirección de Adecuación de Tierras su concepto sobre la suplencia de la evaluación de la Asociación con los informes de Supervisión, y si se requiere de un formato independiente para su documentación.	Comunicación dirigida a la VIP-Dirección de Adecuación de Tierras con su respectiva respuesta y la implementación de los términos de la misma.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-may-2020	31-ago-2020
Solicitar a nivel central aclaración e instrucciones sobre a cuál normatividad se debe acoger la UTT para efectuar los reportes de facturación y solicitar los ajustes normativos pertinentes.	Una comunicación a la VIP sobre aclaración e instrucciones sobre informes de facturación y eventual ajuste de la normatividad.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	31-ago-2020



ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Informar a la VIP la situación presentada en el formato "Acta final de compromiso" (F-ADT-052) para que sea analizada la información requerida según el Procedimiento PR-ADT-003 y la contemplada en el F-ADT-052, con el objetivo de aplicar los correctivos del caso (ajustes de los lineamientos o estandarización de instrucciones) y se realice revisión del PR-ADT-003.	Comunicación a la VIP sobre la situación presentada en las actas finales de compromiso con su respuesta y ajustes, en caso de que apliquen.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020
Obtener las firmas de los documentos pendientes.	Documentos subsanados con firmas	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020

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

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

- Recuperación de la Inversión.** Independientemente de la asignación de las responsabilidades citadas frente a este tema, que, según lo expuesto, recaen en la Dirección de Adecuación de Tierras, la UTT admite que se presentaron deficiencias en el cumplimiento de los términos procedimentales, por lo que, no se está desvirtuando el hallazgo. Así las cosas, debe buscarse la manera de articular las actividades entre la UTT y la Vicepresidencia de Integración Productiva para evitar incumplimientos. Dado que se aduce que la UTT no participó en la programación de las labores de socialización, capacitación y suscripción de actas de compromiso, se deduce una contradicción en el procedimiento "Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras", por lo que, se insta a analizar la pertinencia de eventuales ajustes a sus términos, de tal manera que sea acorde con la operación.
- Evaluación anual de la capacidad para AOC el Distrito.** Si bien en el ejercicio de Supervisión del Contrato de AOC se dio cumplimiento del 75% de la labor a través de la presentación de 3 de los 4 informes trimestrales, los procedimientos de la ADR estipulan que la evaluación es anual, por lo que, a la fecha de la visita de auditoría a



ASOZULIA no se presentó evidencia válida y suficiente que permitiera concluir la ejecución de esta labor, por lo que el hallazgo no fue desvirtuado.

- **Generación y remisión de informe semestral de facturación.** Sin perjuicio de los términos de la Circular 152 de 2018, se encuentra el procedimiento “*Recaudo de Cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos*” (PR-ADT-006), que en el numeral 6, actividad 2, predica la remisión de los informes de facturación de manera semestral, sin distinción del tipo de Distrito (Administrados por la ADR o por Asociaciones de Usuarios), situación que concuerda con el alcance de dicho documento. Así las cosas, se insta a alinear los términos normativos de procedimientos y circulares, haciendo las aclaraciones pertinentes.

Frente a los planes de mejoramiento, la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con la causa determinada para este hallazgo.

#### **HALLAZGO N° 5. Incumplimiento de los términos contractuales y procedimentales en las entregas de bienes, insumos y/o servicios y en los pagos a los proveedores.**

**Descripción:** Del 2 al 6 de marzo de 2020 la Oficina de Control Interno realizó ocho (8) visitas de campo a productores/beneficiarios del PIDAR cofinanciado mediante Resolución de adjudicación N° 498 del 9 de julio de 2018 por valor de \$2.000.000.000, cuyo beneficiario es la Asociación de Productores y Exportadores de Colombia (en adelante, ASOPROEXCO) con asociados ubicados en los municipios de Curití, Cabrera y Galán, del departamento de Santander, el cual es ejecutado o implementado por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), con el fin de verificar su estado de avance, así como la calidad en las entregas de los bienes, insumos y/o servicios y conocer aspectos relacionados con los proveedores seleccionados para el suministro de material vegetal, insumos agropecuarios, sistemas de colecta y almacenamiento de aguas lluvias y sistemas de fertirriego, para lo cual

inspeccionó las actas del Comité Técnico de Gestión Local (en adelante, CTGL). En consecuencia, las siguientes situaciones fueron detectadas:

**a. Incumplimiento de los términos contractuales y procedimentales en las entregas de bienes, insumos y/o servicios, deficiente calidad en los mismos y falta de seguimiento a las entregas realizadas por el proveedor.**

- Cinco (5) de los ocho (8) productores visitados manifestaron la ocurrencia de situaciones respecto a la calidad y estado de las plántulas que les entregaron en sus predios, relacionadas con daño de plántulas que podía ser atribuido a las condiciones de transporte (viaje) hacia el predio donde serían sembradas, a la presencia de hormigas y daño en el injerto de las plántulas; además, manifestaron que algunas plántulas quedaron sin sembrar por falta de espacio en el terreno del predio; no obstante, al 6 de marzo de 2020 la Oficina de Control Interno no evidenció la reposición de las plántulas dañadas que debió haber hecho el proveedor (Vivero THEOBROMA) para proceder a su resiembra.

Esta situación evidencia ausencia de visitas de inspección para el seguimiento a los productores que requerían atención para el suministro de nuevas plántulas, como también, incumplimiento de los términos del Contrato de Suministro de Material Vegetal N° 002-2019 suscrito el 26 de julio de 2019 entre la Asociación ASOPROEXCO y Carlos Julio Ramírez Durán – Vivero THEOBROMA, teniendo en cuenta que, en las cláusulas sexta y décima cuarta se estableció: **Cláusula Sexta.** *“OBLIGACIONES: (...). El proveedor garantiza la óptima calidad y el buen estado fitosanitario y nutricional de las plántulas ofertadas en el material vegetal, por lo tanto, deberá responder por los vicios ocultos de los cuales llegaren a adolecer en los términos de la normatividad aplicable (...). En este sentido, el proveedor garantizará el reemplazo de la totalidad de las plántulas dañadas o enfermas que no cumplan con las especificaciones técnicas para la siembra, además si hay mortalidad de las plántulas, causadas durante el transporte, se debe garantizar la reposición del 100%.- El material que no cumpla con las*

*especificaciones técnicas propuestas deberá ser reemplazado en un término no mayor a diez (10) calendario a la presentación del reporte de cambio de producto y el oferente correrá con los gastos que ello genere”. **Cláusula Décima Cuarta.** “Garantía de Reposición. El Contratista dará garantía de reposición del 5% del material vegetal, (...).”*

De otra parte, llama la atención que, a la beneficiaria con identificación \*\*\*\*\*345, le hubieran quedado pendientes de siembra algunas plántulas por falta de espacio en el terreno, si se tiene en cuenta que el certificado de tradición y libertad presentado para la estructuración del proyecto el predio superaba la hectárea de extensión requerida, denotando esto posibles debilidades en la selección y habilitación del beneficiario.

- Tres (3) de los ocho (8) productores visitados manifestaron deficiencias en la calidad de los bienes suministrados con los sistemas de recolección y almacenamiento de aguas lluvias y de fertirriego, relacionadas con: ruptura de mangueras, filtraciones y fugas de agua en los tanques de almacenamiento y geomembranas deterioradas.

Durante el recorrido en las unidades productivas objeto de visita, la Oficina de Control Interno observó que los tanques de almacenamiento presentaban filtraciones en la geomembrana o recubrimiento, y que los mismos presentaban evidencia de reparación(es) de antiguas filtraciones, aspecto que, junto con lo manifestado por los productores, evidenciaron la falta de realización y/o acompañamiento por parte del proveedor en pruebas de funcionamiento en sitio de los bienes suministrados, a la vez, ausencia de visitas de seguimiento para verificar la calidad de los bienes y/o servicios entregados a los beneficiarios.

Lo anterior, también evidencia incumplimiento de los términos de los Contratos N° 003-2019 Suministro e Instalación de Sistemas de Colecta y Almacenamiento de Agua Lluvia y N° 004-2019 Suministro e Instalación de Sistemas de Fertirriego, suscritos el 28 de agosto de 2019 y el 8 de octubre de 2019, respectivamente,

entre la Asociación ASOPROEXCO y Global Consulting Management System S.A.S., teniendo en cuenta que, en las cláusulas quinta y sexta de cada contrato se estableció:

- Cláusula Quinta. *“EL CONTRATISTA se compromete para con ASOPROEXCO, a prestar sus servicios en el lugar que ASOPROEXCO asigne para tal fin o fuera de ellas en las diferentes actividades que así lo requieran”.*
- Cláusula Sexta. **Contrato N° 003-2019.** *“OBLIGACIONES. (...). Los productos a suministrar son los siguientes: (...). Tanque. Recubrimiento: polímero de permeabilidad cero en módulo (bolsa) de membrana HDPE calibre 30 (o calibre de mayor resistencia), (Vida útil igual o mayor a 5 años certificada), (...). Garantía de 7 años. Servicios incluidos: Instalación en sitio y prueba de funcionamiento”*, lo cual supone que, si la geomembrana presentaba orificios que requirieron la colocación de parches, no tendría permeabilidad cero y se estaría incumpliendo con las especificaciones técnicas del material. **Contrato N° 004-2019.** *“OBLIGACIONES. (...). Los productos a suministrar son los siguientes: (...). Manguera PE de 1 ½” calibre 60. (...). Garantía mínima de 1 año. Servicios incluidos: Instalación en sitio y prueba de funcionamiento”.*

De otra parte, la Oficina de Control Interno evidenció que, los sistemas eran entregados de forma parcial a los beneficiarios, y no se realizaba en simultáneo la entrega de las instrucciones para su manejo por falta de disponibilidad de las cartillas; lo cual fue confirmado por el Director de la UTT mediante correo electrónico del 9 de marzo de 2020. Adicionalmente, en el contenido del Acta N° 22 de la sesión de CTGL llevada a cabo el 18 de noviembre de 2019, en el numeral 5 *“Reunión con equipo técnico de Global y ASOPROEXCO”* se expuso la presentación de retrasos en las entregas de los sistemas a los beneficiarios, y que *“Global no sigue las programaciones y van a fincas que no se han programado y dejan esperando a los beneficiarios que se programaron”*. Estas situaciones denotaron que el proveedor no estaba cumpliendo su obligación de *“Entregar los*

*sistemas (...) en la hora, fecha y lugar donde indique el CONTRATANTE y de acuerdo a la programación establecida” (cláusula sexta de los contratos, numeral 7), o que posiblemente, no se estaba haciendo el debido seguimiento a la implementación o ejecución del proyecto. Además, se identificó que, aunque las fechas y lugar de entregas se informaron mediante una tabla que hacía parte del contrato con el proveedor GLOBAL, éstas no quedaron manifiestas en actas del CTGL, realizándose solamente monitoreo a las entregas más no al cronograma.*

Las situaciones identificadas y antes descritas denotan incumplimiento del procedimiento “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación” (PR-IMP-001) versión 7, que en su numeral 5.5.1.4 “*Del proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios*”, apartado “1. *Acciones a Realizar*”, que en sus literales b) y d), estipula: “(...) b. *El Director de la Unidad Técnica Territorial y/o su delegado, el representante de la forma asociativa y el ejecutor o su delegado, deberán revisar y verificar los elementos que se entregarán a la forma asociativa y los beneficiarios del proyecto por parte del proveedor; referido a las calidades, reconocimiento de los proveedores o fabricantes, estado de los insumos, cantidades, especificaciones técnicas tales como: modelos para el caso de equipos, ingredientes activos, concentración de éstos y tipo de presentación para el caso de agroquímicos; composición y formula para el caso de fertilizantes o concentrados para la alimentación animal, fechas de vencimiento, entre otros, de conformidad con lo establecido en acta de aprobación de compras por parte del Comité Técnico de Gestión del Proyecto. (..). d) El lugar y fecha de entrega de los bienes, insumos y/o servicios, debe quedar definido en acta de reunión cuando el CTG apruebe adquisiciones. En esta debe quedar plasmado claramente si la(s) entrega(s) se llevará(n) a cabo en un solo punto o en diferentes predios”.*

Adicionalmente, estos incumplimientos evidencian inobservancia de lo instruido en los numerales 6 y 7 de la Circular 126 con asunto: “*Aspectos importantes Implementación de Proyectos*” emitida por la ADR el 21 de agosto de 2018 que indican: “**6. Entregas:** (...). *Vale la pena reiterar el deber de verificar que las entregas corresponden a las*

calidades, especificaciones técnicas, garantías, volúmenes y cantidades acordadas y aprobadas por los comités. En las diligencias de entregas se debe garantizar una orientación inicial sobre las especificaciones de uso manejo, mantenimiento y/o conservación de los bienes, equipos, instrumentos e insumos recibidos, dado que, en algunos casos por falta de conocimiento, estos no son utilizados debidamente, afectando la sostenibilidad del proyecto. **7. Seguimiento a la Implementación:** Se reitera la necesidad de garantizar el respectivo seguimiento a la implementación de los proyectos cofinanciados en su jurisdicción, mediante visitas periódicas para verificar su estado de ejecución, ya que se han identificado proyectos con un grado de avance alto, pero que cuentan con ciertas dificultades que no se han atendido de manera oportuna, lo cual puede afectar su sostenibilidad y el cierre financiero correspondiente.”

**b. Autorización de desembolsos sin cumplimiento de los términos contractuales.**

En la cláusula cuarta “Forma de Pago” de los Contratos N° 003-219 y N° 004-2019, se estableció: “(...) 2.- **Un segundo abono parcial** equivalente al 40% por valor de doscientos ochenta y nueve millones seiscientos noventa y cuatro mil trescientos sesenta y dos pesos m/cte (\$289.694.362)”, y “(...) 3.- **Un tercer abono parcial** equivalente al 35% por valor de doscientos nueve millones ciento setenta y tres mil novecientos noventa y siete pesos m/cte (\$209.173.997)”, respectivamente. Estos desembolsos estaban sujetos a la ejecución y entrega del cincuenta por ciento (50%) de cada contrato.

Al respecto, la Oficina de Control Interno observó que, el CTGL aprobó dichos pagos en sesión realizada el 4 de febrero de 2020 y documentada en Acta N° 24 en el punto “3. Aprobación de pagos al proveedor Global Consulting Management”, apoyándose en lo enunciado en el punto 2 de la misma acta, así: “Se realizó visita a los predios los días 28 hasta el 31 de enero para verificar la correcta entrega e instalación del sistema de colecta y almacenamiento de aguas lluvia y fertirriego a los beneficiarios del proyecto, se constató que estos cumplen con los términos de referencia en cuanto



a calidad, funcionamiento y condiciones de entrega. Se firmaron actas de entrega y recibido a satisfacción por parte de los beneficiarios”, punto en el cual se adicionó un listado de 68 beneficiarios, indicando al final de dicho listado: “La ejecución y entrega de los sistemas de colecta y fertirriego se encuentran en un 55% a la fecha de verificación”.

Teniendo en cuenta lo anterior, en visita realizada el 6 de marzo de 2020, la Oficina de Control Interno solicitó las 68 actas de entrega de dichos sistemas, de las cuales, le fueron suministradas solo 25. Sobre las actas restantes, el Gerente de ASOPROEXCO informó: “se tienen más de estos sistemas instalados, pero no se han obtenido las firmas correspondientes debido a que en algunos predios aún no se han hecho las pruebas de funcionamiento para la entrega, y en algunos otros, falta realizar reparación de fugas/filtraciones en tubería y en geomembrana por parte del proveedor (...)”.

Esta situación evidenció inconsistencias en la aprobación del pago de los desembolsos al proveedor y falta de soportes que respaldaran la ejecución del 55% de los contratos (según lo registrado en acta), toda vez que, en el acta se afirmó que los 68 beneficiarios ahí relacionados “firmaron actas de entrega y recibido a satisfacción” cuando solo 25 habían suscrito tal documento. Así las cosas, el cumplimiento real del contrato al momento de la aprobación de los desembolsos había sido del 19,5% (25 beneficiarios de 128). Sobre la inexistencia de las actas de recibo a satisfacción, cabe mencionar que tal situación fue corroborada por la Oficina de Control Interno, debido a que durante las visitas realizadas a dos (2) beneficiarios que estaban relacionados en los 68 registrados en el Acta N° 24 del CTGL, uno de ellos suscribió el acta respectiva en la visita el 3 de marzo de 2020, y el otro afirmó no haber realizado la suscripción de la misma, por temas de filtración del sistema de recolecta de aguas lluvias.

**c. Omisión de reprogramación de actividades por incumplimiento del cronograma inicial del proyecto.**



En la sesión del CTGL realizada el 23 de octubre de 2018 (Acta N° 01) se presentó y aprobó el cronograma de actividades del PIDAR; no obstante, este fue modificado y aprobado su ajuste en sesión del CTGL realizada el 12 de diciembre de 2019 (Acta N° 23), en el cual se omitió la reprogramación de la entrega o “*suministro e instalación de los 128 sistemas de colecta y almacenamiento de agua lluvia para riego de cultivos y 128 sistemas de fertirriego para cultivos*”, toda vez que, su entrega se había programado entre el 15 de septiembre y el 27 de noviembre de 2019 (Cláusula Quinta Contrato N° 003-2019), y al momento de la sesión N° 23 del CTGL, es decir, el 12 de diciembre de 2019, aún estaba pendiente la entrega de estos bienes y servicios a los beneficiarios.

Esta situación configura una modificación del cronograma producto de la etapa de estructuración del PIDAR, y por tanto, el incumplimiento de los términos del numeral 5.4 “*Cronograma de Actividades*” del procedimiento “*Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación*” (PR-IMP-001) versión 7, que indica: “*Para la implementación de los PIDAR, se tendrá en cuenta el cronograma aprobado en el Modelo Técnico Financiero – MTF -, el cual podrá ser ajustado de acuerdo con las necesidades que se planteen para la ejecución e implementación*”.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuado seguimiento y control de los actores encargados de llevar a cabo la supervisión de los PIDAR.</li> <li>▪ Incumplimiento de los términos contractuales por parte de los proveedores, respecto a la calidad de los bienes, insumos y/o servicios entregados.</li> <li>▪ Los términos de referencia de las IAL (Invitación a Licitación), o idoneidad en la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión.</li> <li>▪ Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> <li>▪ Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTGL y los aspectos mínimos procedimentales.</li> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Afectación económica a los beneficiarios del proyecto.</li> <li>▪ Dificultades para efectuar el cierre financiero del proyecto.</li> <li>▪ Posible pérdida de la cofinanciación del proyecto y/o restitución de los recursos correspondientes a la ADR</li> <li>▪ Interrupción de la continuidad en la ejecución del proyecto y la consecución oportuna de sus objetivos.</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<p>selección para la contratación de proveedores, no se están elaborando o revisando adecuadamente para la adjudicación de contratos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se está realizando seguimiento al cumplimiento de compromisos a través del CTL.</li> <li>Entrega de informes con resultados o actuaciones imprecisas o inexistentes (posible materialización de riesgos de corrupción).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autorizar pagos o desembolsos a contratistas sin haber revisado/aprobado previamente el cumplimiento de sus actividades.</li> <li>Prorrogar injustificadamente el término de duración de los contratos suscritos.</li> <li>Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones).</li> <li>Selección de proveedores no idóneos, para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR.</li> <li>Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida de credibilidad de los proyectos cofinanciados por la ADR.</li> <li>Posibles quejas o demandas de los beneficiarios por incumplimientos de lo pactado en los contratos con los proveedores de bienes insumos y/o servicios del proyecto, o el manejo de sus recursos.</li> <li>Eventuales sobrecostos en el proyecto por ampliaciones de los términos de las contrataciones o pagos de lo no debido (sin constatar recibo a satisfacción de los bienes y servicios).</li> </ul>

**Recomendación(es):** Se insta a designar formalmente dentro del Comité, o en la UTT, un responsable de la custodia y manejo del Plan de Adquisiciones/Inversiones, quien, entre otras actividades, deberá presentar en cada comité la evolución histórica de la ejecución, siempre presentando el esquema original aprobado, y dando a conocer un comparativo de lo planeado con lo ejecutado, y deberá actualizar el archivo si y sólo si cuenta con los formatos de ajustes o modificaciones aplicables en las circunstancias. Para segregar esta actividad, es necesario que se involucre a una persona que verifique la aplicación del control de cambios avalados por la documentación del caso.

Para el caso del seguimiento de la planeación con la ejecución del plan de inversiones del proyecto, se insta a que la UTT use la hoja de cálculo Excel para la automatización de esquemas de seguimiento, tales como diagramas de Gannt, que permiten, a través de gráficos de barras, comparar la planeación de actividades frente a su ejecución, suministrando simultáneamente alertas en los casos donde se incurra en rezagos relevantes (los cuales deberían determinarse a principios de la ejecución del PIDAR en la parametrización del apoyo citado). Se invita a apoyarse en personal de la Oficina de Tecnologías de la Información para el diseño de esta ayuda.

Los resultados o reportes entregados por el uso del mecanismo anterior, debería ser empleado en los CTGL, para efectos de recomendar acciones preventivas o correctivas aplicables en las circunstancias (que incluye, por ejemplo, ajustes al cronograma), y para conocer sobre una base dinámica el estado actual de los avances en las contrataciones y entregas frente a lo planeado.

Definir y consensuar con los Cooperantes (en este caso, la UNODC) y con todos los beneficiarios, incluyendo a quien los represente, protocolos mínimos que deben observarse durante la implementación de los PIDAR, junto con su correspondiente herramienta de instrumentación aplicable en las circunstancias (listas de chequeo, formatos de autorizaciones, visitas etc.), y en donde se contemplen cuando menos los siguientes escenarios que pueden ser factibles en la operación diaria de los PIDAR:

- **Desviaciones admisibles** (situaciones especiales). Entendidas como el límite tolerable con el cual se puede ejecutar una actividad cuando no se cumple al 100% con algún criterio, por ejemplo, número de asistentes mínimos para realizar una entrega, o documentos pendientes para habilitar una entrega y que no menoscaben su uso o empleo.
- **Situaciones que no admiten desviaciones.** Clarificar, en el marco de los Convenios, qué situaciones puntuales no admiten ejecuciones parciales o desviaciones, por ejemplo, respecto a los beneficiarios y la recopilación de información que debe reposar en los expedientes de los PIDAR.
- **Estandarización de proformas, formatos o plantillas.** Desde el primer CTGL presentar propuestas de uso de documentos que soportarán las actividades que se ejecutarán, dado que es usual que tanto Cooperantes como Agencia de Desarrollo Rural usen sendos formatos de sus organizaciones; no obstante, es importante adaptar los documentos o formatos a las necesidades puntuales del proyecto, observando unos mínimos que otorguen seguridad a las partes.

- **Fijación de términos y condiciones con terceros** (proveedores/contratistas). Para evitar situaciones donde se omita la presencia de uno de los actores, o donde se ejecuten actividades donde una de las partes no se entere o no esté de acuerdo, se estipule desde el comienzo del proyecto un plan de trabajo o programación de entregas, fijando sitio, condiciones obligatorias, periodicidades (fechas) y demás factores que se consideren aplicables. Es necesario que se haga seguimiento a los ajustes de dicha programación (no necesariamente siempre desde los Comités) y se comparta actualizada a los proveedores para cumplir con los hitos de entrega.
- **Revisiones sobre la marcha.** Es aconsejable que, durante la ejecución de las labores se reserven espacios para la verificación de avances, pendientes y señales de alerta (retrasos, documentación, errores etc.), y que esto se haga en escenarios adicionales a los de los Comités.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** La unidad auditada manifestó lo siguiente, respecto a los literales:

- a. **Entrega de material vegetal.** *“(…), es importante recalcar que la entrega de las plántulas de naranja tangelo minneola, se realizaron predio a predio y en el transcurso de los meses de octubre a diciembre de 2019, dada la cantidad de plántulas (…) que exige el proyecto, ningún proveedor tenía esa cantidad a disposición, estas se producen en los viveros de acuerdo con los requerimientos, ya que no se pueden entregar plántulas pasadas de edad y en esto se fue muy minuciosos. (…). Verificadas [las características y condiciones de las plántulas] en visita a vivero por Ingeniero de ASOPROEXCO y UNODC en la producción de estas y antes de llevarlas a las fincas”.*

Seguidamente, la unidad auditada enunció una serie de protocolos que estableció para recibir el material vegetal por parte del contratista, relacionados con *“Planificación, Entrega, Soporte de recibido a satisfacción a conformidad por escrito, Transporte, Acompañamiento profesional, Entrega de guías y protocolos de manejo agronómico del material vegetal, Apoyo y seguimiento”*, de los cuales, se resalta la

información registrada en el de “Entrega”, en el que se indicó: (...), se contó con el acompañamiento en campo del Ingeniero Agrónomo del proyecto, el Ingeniero Agrónomo del vivero, el Técnico de cada zona y el Beneficiario titular; y uno de los Profesionales de ADR o UNODC, los cuales se dividían para alcanzar a realizar un mayor número de entregas. Nunca se entregó material vegetal sin acompañamiento profesional experto en el tema”.

En cuanto a los daños por hormiga, manifestó: “el equipo técnico de ASOPROEXCO, así como también los funcionarios delegados de la UTT N° 4 y UNODC Catatumbo, han recalcado a los beneficiarios (...), sobre las técnicas que deben implementar para evitar los daños a las plántulas por parte de la hormiga y que en su gran mayoría las han acogido; sin embargo, hay algunos casos donde los beneficiarios no han aplicado las recomendaciones dadas por los técnicos, lo que hace que se presente daños en el material sembrado, pues es responsabilidad de cada uno de los beneficiarios. Sin embargo, el porcentaje de plántulas dañadas no supera el 5% del valor total”.

- b. **Entrega de sistemas de recolección.** “(...), esta instalación se viene haciendo por parte del proveedor Global Consulting Management System S.A.S, predio a predio, lo cual implica el traslado de los materiales requeridos de gran volumen y que, dada la ubicación de los predios y las dificultades para el acceso a los mismos, descritas en el punto anterior, ha hecho que esta labor no se cumpla cabalmente al pie de la letra, según lo programado. También se requiere por parte de los beneficiarios para la instalación de los sistemas de colecta de agua lluvia y fertirriego, disponer de una contrapartida que consta del techo o ramada para la captación de agua lluvia, adecuación del área para la instalación del tanque de almacenamiento (...); compromisos que en algunos de los casos no se cumplen cabalmente, (...). El incumplimiento de los beneficiarios ha causado que las programaciones de instalación de los sistemas se retrasen y se reprograman nuevamente. Los retrasos en el municipio de Galán se deben a obras de placas huella en las veredas donde se ubican los beneficiarios, las cuales se extendieron por más de dos meses, (...), la cual también ha generado retrasos que se salen de las manos del proveedor. (...).

*Es importante exponer que, para el caso de desplazamiento del funcionario delegado de la ADR - UTT N° 4 con sede en Cúcuta, solamente se le ha venido aprobando como máximo 2,5 días por comisión, según las directrices establecidas por el nivel central, lo cual es insuficiente dado que el tiempo de desplazamiento por tierra a los cascos urbanos de los 3 municipios (Cabrera, Galán y Curití), es de aproximadamente 10 horas de ida y 10 horas de regreso, sin contar con los tiempos de desplazamiento a los predios rurales, lo cual es insuficiente para realizar cualquier tipo de actividad de verificación de los sistemas de colecta de agua lluvia y de fertirriego y entregar formalmente cada uno de estos sistemas en cada predio al respectivo beneficiario. (...)*”

- c. **Autorización de desembolsos.** “(...). En las visitas realizadas se ha verificado que estén completos todos los componentes del sistema y que cuenten con los materiales y marcas contratadas. Los sistemas de colecta y fertirriego al momento de la visita no es posible probarlos todos, debido a que estos se llenan con aguas lluvias en épocas de invierno para regar el cultivo en épocas de verano, por lo que, solo se firmaron las actas de entrega con los beneficiarios que tienen agua colectada y es posible hacerle prueba de riego. (...)”.

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:** Omisión de reprogramación de actividades por incumplimiento del cronograma inicial del proyecto.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Designar formalmente en la UTT, un responsable de la custodia y manejo del Plan de Adquisiciones/Inversiones. Esta persona deberá dejar documentado en las actas del CTGL las fechas programadas vs. las ejecutadas respecto a entregas con su correspondiente justificación en caso de presentar desviaciones.	Designación de la persona y las actas del CTGL con detalle de fechas de ejecución vs. fechas de programación con justificaciones de desviaciones.	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020



ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Planificar las entregas de materiales frente a la programación de las comisiones	Las entregas programadas frente a la programación de comisión y su cumplimiento.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020

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

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

- a. **Entrega de Material Vegetal.** Llama la atención que la UTT indique que: “(...) *dada la cantidad de plántulas de naranja tangelo minneola que exige el proyecto, ningún proveedor tenía esa cantidad a disposición, (...)*”, habida cuenta de que en las condiciones de selección del proveedor de material vegetal se debía garantizar la disponibilidad de plántulas en el lugar y fecha establecidas en la cláusula quinta “LUGAR DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO”. Esta situación puede dar a entender que, posiblemente, la selección del proveedor no fue adecuada, al no ofrecer la disponibilidad de las plántulas según los tiempos estimados en el proyecto. De otra parte, aunque se verificaron las condiciones de calidad de las plantas en los viveros antes de la distribución, esta labor debió haberse realizado con la misma rigurosidad en cada una de las entregas, dado que el proveedor debía garantizar que el material vegetal no sufriera algún tipo de daño durante el transporte. Ha de considerarse igualmente que, si las condiciones de entrega no era factible cumplirlas, debía tramitarse un otrosí al contrato, considerando las circunstancias aludidas por la UTT. Ahora bien, se indicó que en el protocolo para recibir el material vegetal (apartado “ENTREGA”), los encargados de recibir el material (Ingeniero Agrónomo del proyecto, Técnico de cada zona, el Beneficiario titular; y uno de los Profesionales de ADR o UNODC), se dividían para alcanzar a realizar un número mayor de entregas, situación que es incompatible con el procedimiento de Implementación de Proyectos Integrales de la ADR, en el que se predica que no es admisible ni se dará como válida la entrega de materiales en los proyectos, sin la presencia de todos los actores citados, y que ratifica los términos del hallazgo de esta Oficina de Control Interno; adicionalmente,



deja ver que el Ingeniero Agrónomo del proyecto, quien es la persona idónea para revisar la calidad del material entregado, no estuvo presente en todos los escenarios de entregas.

Finalmente, no se dio justificación del incumplimiento en la reposición (5%) de las plantas dañadas o faltantes, teniendo en cuenta que el tiempo máximo para hacer dicha entrega no excedería los 10 días calendario después de haber generado el reporte de cambio de producto, y, como se mencionó en el hallazgo, al momento de la visita de auditoría, se corroboró que no se había realizado la reposición de algunos de los beneficiarios visitados.

- b. **Entrega de los sistemas de recolección y almacenamiento.** Aún constatando la dificultad de acceso a las diferentes veredas para hacer las entregas de materiales a los beneficiarios, la UTT no justificó la esencia del hallazgo, consistente en la falta de oportunidad en las entregas, al no desvirtuar el hecho de que se cuenta con actas de entrega de sistemas de captación de aguas lluvia y fertirriego firmadas, a pesar de que habían temas de funcionamiento pendientes de subsanación por parte del proveedor encargado de su instalación y puesta en operación. Así mismo, la situación descrita no hace referencia al número de entregas faltantes, sino a la calidad en las especificaciones técnicas de los equipos y características de funcionamiento de los sistemas entregados. También se determinó que las entregas realizadas no contaban con las instrucciones y manual de uso de los equipos, lo cual es un compromiso establecido en el contrato con el proveedor, y en la circular emitida por la ADR sobre el particular.
- c. **Autorización de desembolsos.** En virtud de lo expuesto en el literal b) que antecede, se configuraron incumplimientos que no fueron desvirtuados, en específico, el hecho de no contar con las 68 actas de entrega firmadas a satisfacción (lo contrario a lo indicado en el acta N° 24 del CTGL), situación evidenciada en la auditoría, por lo que se ratifica la improcedencia del pago efectuado a la Firma GLOBAL, y considerando que la cláusula SEXTA del contrato con dicho proveedor menciona que los servicios incluidos respecto a los sistemas de captación de aguas lluvia y fertirriego son la

instalación en sitio y prueba de funcionamiento, por lo que, hasta tanto no se realicen dichas pruebas, no se puede dar por finalizada la entrega para efectuar el pago correspondiente.

Frente a los planes de mejoramiento, la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con la causa determinada para este hallazgo.

### **HALLAZGO N° 6. Inconsistencias e incumplimiento de requisitos para la entrega de bienes, insumos y/o servicios a los beneficiarios de los PIDAR y deficiencias en las actas de entrega.**

**Descripción:** En la revisión del listado de beneficiarios del PIDAR cofinanciado mediante Resolución de adjudicación N° 498 del 9 de julio de 2018 para corroborar que se hayan efectuado las entregas de bienes, insumos y/o servicios en los términos establecidos en el procedimiento *“Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación”* (PR-IMP-001) versión 7, numeral 5.5.1.4 *“Del Proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios”* y en el Plan de Adquisiciones aprobado mediante el CTGL N° 1 realizado el 23 de octubre de 2018, correspondientes a: Material vegetal, Agroinsumos y Sistemas de recolección de aguas lluvia y fertirriego, se identificaron las siguientes situaciones:

- a. **Entregas sin soporte o evidencia.** De 52 beneficiarios (42% de los 125 habilitados) no se evidenciaron cinco (5) actas de entrega y recibo a satisfacción de material vegetal, nueve (9) de agroinsumos y cuarenta y tres (43) de sistemas de captación de aguas lluvia y fertirriego, para un total de cincuenta y siete (57) actas.

De acuerdo con el cronograma de actividades ajustado y aprobado en CTGL N° 23 del 12 de diciembre de 2019 los tiempos de entrega de los bienes y/o insumos se habían cumplido, y respecto a los sistemas de captación de aguas lluvia y fertirriego, en el numeral 2 del acta de CTGL N° 24 realizado el 4 de febrero de 2020 se indicó: *“Se realizó visita a los predios los días 28 hasta el 31 de enero para verificar la correcta*

entrega e instalación del sistema de colecta y almacenamiento de aguas lluvia y fertirriego a los beneficiarios del proyecto, se constató que estos cumplen con los términos de referencia en cuanto a calidad, funcionamiento y condiciones de entrega. Se firmaron actas de entrega y recibido a satisfacción por parte de los beneficiarios”, en la cual se registró la entrega a 68 beneficiarios, entre los que se relacionó, por ejemplo, dos (2) beneficiarios con identificación \*\*\*\*768 y \*\*\*\*\*323, de quienes no se observó tal acta de entrega.

De otra parte, en el mismo numeral 2 del acta del CTGL N° 24, se observó el doble registro del beneficiario con identificación \*\*\*\*\*459 (numerales 23 y 26 en listado de acta), situación que puede originar distorsiones en la revelación de las gestiones y cifras de ejecución y monitoreo del proyecto.

- b. **Actas de entrega sin firma de las partes.** Cuarenta (40) actas de entrega y de recibo a satisfacción (5 de material vegetal, 10 de agroinsumos y 25 de sistemas de captación de aguas lluvia y fertirriego) no fueron suscritas por alguna(s) de las partes que obligatoriamente debían estar presentes en el momento de la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, evidenciando que: treinta y nueve (39) actas no fueron firmadas por el representante del ejecutor (UNODC), tres (3) por el representante de los beneficiarios o su delegado (Asociación ASOPROEXCO), dos (2) por el mismo beneficiario y una (1) por el Director de la UTT o su delegado.

La situación anterior denota que, se están efectuando entregas sin la presencia de todos los actores, o con personas que no acreditan la calidad de beneficiarios, las actas no se están firmando *in situ* (en el momento de la entrega), sino que se están rotando a dichos responsables para suscribirlas posteriormente y que, probablemente se estén haciendo entregas sin el lleno de los requisitos de puesta en funcionamiento y condiciones de calidad, lo cual explica las firmas parciales.

- c. **Actas de entrega sin fecha.** Setenta y tres (73) actas de entrega y recibo a satisfacción (67 de material vegetal, 5 de agroinsumos y 1 de sistemas de captación de aguas lluvia y fertirriego) correspondientes a 73 beneficiarios, no contenían fecha

de diligenciamiento o suscripción, situación que dificulta a cualquier tercero, como a la Oficina de Control Interno, establecer la oportunidad y cumplimiento de las entregas en concordancia con el cronograma de actividades ajustado y aprobado en CTGL N° 23 del 12 de diciembre de 2019, sumado al hecho de que no asistían todas las personas que debían constatar dichas entregas en el(los) lugar(es) especificados, tal como se menciona en el literal anterior.

- d. **Imprecisiones en datos de los beneficiarios.** En el análisis comparativo de la información consignada en las actas de entrega con la registrada en las bases de datos de beneficiarios (iniciales del proyecto y sustituidos) suministradas por el personal responsable en la UTT, la Oficina de Control Interno identificó veintiséis (26) discrepancias en total, asociadas a: nombres de los predios o veredas (18), apellidos de los beneficiarios (2), nuevos beneficiarios a quienes se les hizo entrega de materiales pero que no figuraban en la base de datos correspondiente (4) y existencia de beneficiarios retirados que aún figuraban como activos en el listado (2). Esta situación denota deficiencias en la administración de los datos del PIDAR, en especial, los de beneficiarios activos-habilitados, retirados y en proceso de habilitación, lo que redundará en imprecisiones de la información documental y reportes en la gestión.
- e. **Actas de entrega firmadas por personas diferentes a los beneficiarios.** Se identificó dos (2) personas que no ostentaron la calidad de beneficiarios, por lo que debían contar con un poder de representación para la entrega de bienes, insumos y/o servicios, o con los documentos que soportaran un cambio de beneficiario; no obstante, dichas evidencias no fueron aportadas en la auditoría.

De otra parte, durante la visita realizada el 3 de marzo de 2020 al predio La Laguna (beneficiaria con identificación \*\*\*\*\*891), se informó a la Oficina de Control Interno que el material no lo recibió directamente la beneficiaria o su hijo, sino un vecino. Adicionalmente, al solicitar el acta de dicha entrega, el Gerente indicó que aún no se había suscrito y que hasta el momento de esta visita se le explicaría a la beneficiaria la composición del sistema que le había sido instalado, como también se obtendría el

acta. Esta última circunstancia fue indicio de que las actas de entrega no se estaban recopilando oportunamente, y no eran consecuentes con la realidad de la entrega, como en este caso, donde quien recibió el material (vecino de los beneficiarios), no contaba con permisos para el efecto.

- f. **Falta de evidencia de devolución de materiales:** En reunión realizada el 6 de marzo de 2020 con el Gerente de ASOPROEXCO, la Oficina de Control Interno obtuvo la siguiente información: *“Se realizó entrega de insumos agropecuarios a los 128 beneficiarios. Seguido a esto, 23 de ellos decidieron retirarse. Al momento de hacer firmar el documento donde el beneficiario manifiesta las razones de su retiro, se gestionó la devolución de los insumos entregados y, (...), se realizó una inspección visual por parte del Técnico Asistencial para validar su estado, pero no se dejó registro documental o evidencia de la devolución”*.

Con el fin de corroborar el retiro de los beneficiarios del PIDAR y la devolución de los bienes y/o insumos entregados, la Oficina de Control Interno solicitó a ASOPROEXCO copia de las actas correspondientes, a lo cual dio respuesta por medio de correo del 13 de marzo de 2020, adjuntando nueve (9) actas de entrega de las veintitrés (23) requeridas.

Todo lo anterior, configura incumplimiento de los términos del procedimiento *“Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación”* (PR-IMP-001) versión 7 del 15 de noviembre de 2018 (aplicable en virtud de que las entregas verificadas se surtieron entre junio y diciembre de 2019), que en el numeral 5.5.1.4. *“Del Proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios”*, indica: *“En el momento de la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, por parte del proveedor previamente elegido, deben estar presentes los siguientes actores: a. El Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado. b. Representante de los beneficiarios o su delegado. c. Representante del proveedor. d. Representante del ejecutor.*

*Nota 1. Se debe aclarar que cuando la inversión corresponde a insumos, bienes o servicios, para cada uno de los predios, se requerirá la presencia de cada productor (De acuerdo al listado en el formato F-EFP-001 “Certificación y autorización de potenciales beneficiarios”), quien deberá firmar el recibido a satisfacción en el formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. Si se llegase a presentar un cambio de beneficiario, este debe contar con los soportes requeridos (...).*

*Nota 2: No será válida la entrega de bienes y servicios, si no se cuenta con la presencia de la Unidad Técnica Territorial y demás miembros del Comité Técnico de Gestión. (...).*

*1. Acciones a realizar. (...) c. Posterior a esta verificación, se procederá a la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, lo cual quedará soportado en el respectivo formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios.”*

*Numeral 6. “DESARROLLO”, Actividad 10. “Entrega de bienes, insumos y/o servicios. La UTT deberá programar la entrega de insumos y/o servicios; en la cual participará: 1. Representante de la Unidad Técnica Territorial. 2. Representante del proveedor. 3. Beneficiarios registrados en el Formato caracterización población beneficiaria según corresponda el tipo de inversión y representante de la forma asociativa. 4. Un representante del ejecutor. Al momento de llevar a cabo la entrega, se suscribirá y firmará el formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. (...). Nota: En caso de que el beneficiario no pueda estar presente en la entrega de los bienes, insumos y/o servicios; él mismo podrá delegar a un familiar de primer grado de consanguinidad a través de una carta de autorización; quien podrá firmar el acta de entrega.”*

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de aprobación de comisiones o gastos de desplazamiento al servidor o delegado de la ADR para que asista a las reuniones de entrega de materiales, bienes,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afectaciones a terceros (beneficiarios del proyecto).</li> <li>Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>insumos y/o servicios, además de las visitas de seguimiento.</li> <li>▪ Falta de programación (de lugares y tiempos) de las entregas a los beneficiarios.</li> <li>▪ Inadecuada gestión y monitoreo tanto de las entregas, como de las bases de datos de beneficiarios</li> <li>▪ Incumplimientos de los términos de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios por parte de los proveedores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> <li>▪ Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTGL y los aspectos mínimos procedimentales.</li> <li>▪ Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>inadecuada ejecución del proyecto.</li> <li>▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR.</li> <li>▪ Posible pérdida de la cofinanciación del proyecto y/o restitución de los recursos correspondientes a la ADR.</li> <li>▪ Interrupción de la continuidad en la ejecución del proyecto y la consecución oportuna de sus objetivos.</li> </ul>

**Recomendación(es):** En virtud de que el común denominador en las visitas de inspección a predios fue encontrar situaciones de recolección de firmas de las actas de entrega de bienes, insumos y/o servicios, denotando esto que se están circularizando entre los responsables para tales efectos, y que por tanto, no están asistiendo conjuntamente las personas que procedimentalmente están estipuladas, el Director de la UTT N°4, en conjunto con la Vicepresidencia de Integración Productiva, deberán propender por hacer un plan de trabajo anual (por cada proyecto), debidamente monitoreado por una instancia independiente y formalmente designada (que podría ser un servidor de la Dirección de Seguimiento y Control, previa información e involucramiento correspondiente), cuya labor esté soportada con evidencia objetiva, donde por lo menos se contemplen los siguientes escenarios:

- a. Planeación de comisiones/desplazamientos por número de proyectos. Esto asegurará que no existan limitantes por recursos de viaje, para cumplir con los hitos de entregas de bienes, insumos y/o servicios conforme se estipula en los CTGL. Adicionalmente, se deberá compartir esta programación con los Representantes de las formas Organizativas, los ejecutores (UNODC, FAO u otros que eventualmente intervengan) y los productores/beneficiarios, para coordinar su asistencia y garantizar la efectividad de las entregas. Si no existe confirmación de las partes, debe evitarse realizar la visita de entregas y reprogramar; en todo caso, deben evitarse, en la medida de lo posible, estas circunstancias.



- b. Diseño de indicadores de entregas por comisión programada. En la medida en que se surtan las comisiones contempladas anteriormente, la UTT deberá plantear objetivos medibles y verificables de entregas de bienes, insumos y/o servicios, obteniendo al final de cada reunión las actas correspondientes (debidamente suscritas), y enviándolas al revisor del Plan de Trabajo para que este conceptúe sobre la oportunidad y cumplimiento de la labor. Por ejemplo, se podrían determinar que en cada visita se entregarán “n” elementos, y el indicador deberá dar cuenta de que se cumplió al 100%, o se llegó a un nivel inferior. En este último caso, se deberán concertar medidas correctivas que propendan por alcanzar el objetivo, lo que supondrá la revisión continua del plan de trabajo y fechas claras de compromiso para lograrlo.
- c. Evaluación del diseño de las actas de entregas. Como iniciativa de la UTT, y, para procurar que en los escenarios de entrega no se presenten situaciones como: compromisos informales de instalaciones, adecuaciones, cambios, arreglos de materiales o visitas posteriores de subsanación, entre otros, es necesario analizar la posibilidad de sugerir modificaciones a los formatos de actas de entrega, evitando que estas contengan declaraciones generalizadas sobre las mismas, y más bien, detallando aspectos asociados a cuestionamientos sobre la calidad, oportunidad, compromisos y pendientes, de tal manera que, el beneficiario pueda libremente declarar si está satisfecho con estos factores, si lo que recibe cumple con las condiciones acordadas, y si rehúsa o no su derecho a recibir el material; también se insta que contenga una nota expresa en donde el beneficiario sepa que no está obligado a la recepción si se van a generar compromisos.
- d. Divulgar los canales de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias o Denuncias (PQRSD) al momento de socializar los proyectos. Con esto se busca propiciar espacios adicionales e independientes a los CTGL para que cada beneficiario tenga voz y pueda informar las novedades asociadas a su participación en la ejecución de los proyectos (y no por medio de su representante ante el CTGL), y si hay asuntos que deban ser escalados con la ADR para su solución. De esta forma, se evita que al

CTGL sólo llegue información filtrada, sino que sea amplia y suficiente para debatir o dirimir asuntos de la ejecución que afecte a los beneficiarios.

- e. Conciliar periódicamente entregas frente a bases de datos. Esta actividad permitirá no sólo corroborar la integridad, existencia y exactitud de las bases de datos administradas, sino que ayudará a conocer el grado de avance permanente frente a las entregas. Desde luego, y como es de esperarse, estos resultados deben ser congruentes con las métricas establecidas en el literal b) anterior.
- f. Seguimiento a compromisos. Deberá considerarse, como parte del primer punto de la orden del día de cada CTGL, o incluso, de cada visita a beneficiarios para entregas, los compromisos adquiridos y si fueron o no solucionados.

Este proceder deberá ir acompañado de la divulgación, al momento de la socialización con los beneficiarios, de las directrices y prohibiciones estipuladas en los procedimientos de la ADR.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** La unidad auditada manifestó lo siguiente, respecto a los literales:

- a. ***“Entregas sin soporte o evidencia:*** (...), en lo transcurrido del proyecto en el año 2019, se presentó un número importante de desistimientos de beneficiarios (23 de los 128 beneficiarios iniciales), situación externa que afecta el proyecto. En el mes de octubre de 2019 se efectuaron los reemplazos, previo cumplimiento de los requisitos requeridos por parte de los postulantes, con aprobación en acta de CTGL N° 21 del 30 de octubre de 2019. Por lo anterior, la falta de actas de entrega de bienes corresponde a estos nuevos beneficiarios, a quienes no se les ha realizado entrega.

*Referente a la instalación de los sistemas de colecta de agua lluvia y fertirriego, estos se hacen predio a predio, lo cual hace dispendioso el traslado de los materiales, por la ubicación geográfica de los predios de difícil acceso y desplazamiento (vías en regular y mal estado y la topografía de la región).*

Se firmó un otrosí al Memorando de Acuerdo suscrito entre UNODC y ASOPROEXCO, para ampliar el tiempo de ejecución del proyecto, para realizar la instalación de los 128 sistemas de colecta de agua lluvia y de fertirriego.

- d. **Imprecisiones en datos de los beneficiarios - Beneficiarios a quienes se les entregó material, pero no figuraban en base de datos de nuevos beneficiarios:** (...) se aclara que los señores (...), efectivamente sí son beneficiarios del proyecto, según consta en el acta del Comité Técnico Local N° 21 del 30 de octubre de 2019, por la cual se estudió y aprobó los 23 postulantes que reemplazan a los 23 beneficiarios que formalmente renunciaron al proyecto”.

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

- Falta de programación (de lugares y tiempos) de las entregas a los beneficiarios.
- Inadecuada gestión y monitoreo tanto de las entregas, como de las bases de datos de beneficiarios
- Incumplimientos de los términos de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios por parte de los proveedores.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a la VIP lineamientos e instrucciones para manejo de formatos de entrega bajo el esquema de la ADR, para que se puedan documentar los estados/condiciones de dichas entregas. Eventualmente, se debe buscar consensuar el contenido con los Cooperantes para manejar un único esquema.	Un memorando de solicitud a la Vicepresidencia de Integración Productiva junto con su respectiva respuesta e implementación.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020
Incluir en las actas de entrega de materiales una nota o pie de página informando los teléfonos de atención al ciudadano, en caso de que lo requiera el beneficiario.	Formato de acta de entrega con nota o pie de página y firmado por los beneficiarios.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Incluir en el orden del día de cada CTGL y acta de reunión de entregas, como primer punto los compromisos adquiridos y si fueron o no solucionados.	Actas de CTGL y Actas de reunión de entregas con compromisos revelados y revisados en su cumplimiento.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020

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

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

a. **Entrega sin soporte o evidencia.** Para la revisión de las actas correspondientes no se tuvieron en cuenta los usuarios que desistieron del proyecto, sino los 125 habilitados a la fecha de la auditoría. Ahora bien, si en el acta de CTGL N° 21 del 30 de octubre de 2019 se habilitaron los 23 nuevos beneficiarios, a la fecha de la visita de auditoría (2 de marzo de 2020) el material vegetal e insumos agropecuarios debieron haber sido entregados por parte del proveedor, teniendo en cuenta los tiempos de entrega establecidos en sendos contratos. Por otra parte, la Oficina de Control Interno concuerda en que aún falta realizar la entrega del total de los sistemas de recolección de aguas lluvias y de fertirriego, debido a las dificultades de acceso a los predios y las condiciones geográficas; no obstante, las 43 actas faltantes a las que se hace referencia, corresponden a los beneficiarios relacionados en el acta del CTGL N° 24 del 4 de febrero de 2020 (un total de 68), en la que se menciona que a estos productores se les había realizado la entrega.

En este orden de ideas, la respuesta dada no justifica el incumplimiento; por lo tanto, no se desvirtúa el hallazgo.

b. **Imprecisiones en datos de los beneficiarios.** Los beneficiarios mencionados por la UTT en su justificación fueron habilitados mediante el CTGL N° 21 del 30 de octubre de 2019; no obstante, en la base de datos suministrada por la UTT de los nuevos Beneficiarios, dichas personas no estaban relacionadas, denotando esto que la información del proyecto no se está administrando ni actualizando adecuadamente; por ello, se menciona que se presentan inconsistencias en la información, dificultando

la evaluación de esta Oficina de Control Interno, toda vez que sus conclusiones se basan en la evidencia disponible entregada por la UTT.

Frente a los planes de mejoramiento, la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

**HALLAZGO N° 7. Debilidades en el diligenciamiento de los informes mensuales de seguimiento a la ejecución de los PIDAR y falta de una metodología para medir el nivel de avance.**

**Descripción:** El 18 de abril de 2018 la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR emitió la Circular 070 con *“Lineamientos de seguimiento a la ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque Territorial”*, con la cual instruyó el manejo del formato de seguimiento, indicando: *“(…) con **corte al día 25 de cada mes**, se remita a esta Vicepresidencia un **INFORME TÉCNICO** del estado de ejecución de los Proyectos (…)*”, y haciendo énfasis en el párrafo final que: *“(…) los informes técnicos que sean remitidos por las UTT, serán el insumo primario para los informes técnicos de supervisión, seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los convenios celebrados por la ADR con los operadores, encargados de la ejecución y puesta en marcha de proyectos (…)*”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Oficina de Control Interno revisó diecisiete (17) *“Informes Técnicos de Seguimiento”* suministrados por la UTT en medio electrónico (archivos en formato Excel) de los periodos de agosto de 2018 a diciembre de 2019, en los que evidenció:

- Agosto 2018. En la hoja electrónica denominada *“Información por Proyecto”*, apartado *“Estado de avance de Implementación %”*, en la columna *“% Avance”* se muestra un total de 113% cuando debería sumar un 100%. El error era atribuible a la fórmula elaborada para el cálculo del avance.

- Noviembre 2019. En este informe se indicó un avance del 60% en el proyecto. En el apartado “*estado de Gestión del Proyecto*” se realizó un resumen de actividades desde agosto 2018 hasta noviembre de 2019; no obstante, se encontró que las hojas electrónicas “*2. Avance Plan de Inversión PIDAR*” y “*3. Seg. Comités – CTG PIDAR*” no estaban diligenciadas, a pesar de que se hizo una citación de actividades que se habían realizado o estaban en ejecución al corte del informe, lo que genera desconocimiento sobre el porcentaje de avance del Plan de Inversión del PIDAR. Situación similar se observó en el informe de diciembre 2019, en el cual sólo se describieron las actividades históricas desde agosto 2018 hasta diciembre de 2019; no obstante, no hubo avances puesto que continuaba en un 60% y no estaban diligenciadas las hojas electrónicas: “*2. Avance Plan de Inversión PIDAR*” y “*3. Seg. Comités – CTG PIDAR*”.
- Durante siete (7) meses, en los períodos de marzo a septiembre de 2019, se reportó un nivel de avance del 55%, en tanto que, en los de noviembre y diciembre de 2019 (2 meses) se informó un 60% de avance. Considerando las situaciones informadas en el Hallazgo N° 05 sobre deficiencias en la calidad de los bienes e insumos entregados a los beneficiarios, se concluye que el nivel de avance con corte a noviembre y diciembre de 2019 puede estar sobreestimado.
- No se evidenció el envío de los informes a la Vicepresidencia de Integración Productiva, en consecuencia, no se evidenció la aprobación de cada uno, la cual se entiende surtida con los envíos a dicha Vicepresidencia. Además, los archivos en formato Excel contentivos de los informes, no registraban firmas y eran susceptibles de modificaciones o alteraciones.

Este conjunto de factores redunda en los informes de Supervisión (para efectos de la ejecución del Convenio), imprecisos e inconsistentes, pudiendo no reflejar la realidad en los avances del PIDAR, teniendo en cuenta que los informes mensuales son el insumo primario para su preparación.

De otra parte, esta Oficina de Control Interno solicitó los formatos de visitas de inspección al predio La Palmita (Vereda Arbolzolo) de una de las beneficiarias, realizadas entre enero de 2019 y febrero de 2020 por la Técnico Agrícola asignada al municipio de Curití por la Asociación ASOPROEXCO, y, al revisarlos, se encontró que faltaban los de marzo, noviembre y diciembre de 2019, lo que generó dudas razonables sobre la ejecución de estas visitas en dichos meses.

Además, el análisis de la información contenida en los formatos suministrados permitió identificar que no se contaba con una metodología basada en herramientas medibles y cuantificables que permitan medir objetivamente el nivel de avance de las actividades; así mismo, se observaron inconsistencias en los avances reportados, por ejemplo, en septiembre de 2019 de la actividad “área adecuada para instalación de reservorio” se reportó un avance del 95% y en noviembre de 2019 un avance el 90%, como si tal nivel de avance hubiese disminuido de un período a otro. Lo mismo se predica para la actividad “área de Techo adecuada para colecta de aguas lluvia” que registró en agosto un nivel de avance del 90%, en septiembre, éste disminuyó a 70%, y en octubre, presentó dos mediciones distintas: 95% y 90%.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiencias en los requerimientos técnicos de contratación de proveedores o contratistas (no se les solicita el aporte de metodologías para mediciones de avances)</li> <li>▪ Falta de controles de supervisión y revisión de los informes de avances de los PIDAR.</li> <li>▪ Falta de controles de acceso y/o bloqueo a plantillas de cálculo de reportes mensuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> <li>▪ Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión.</li> <li>▪ Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divulgación de información / reportes inexactos o imprecisos sobre el grado de avance de los proyectos en Comités u otras instancias definidas.</li> <li>▪ Sobre o subestimación de las actividades desarrolladas en campo por los contratistas, a raíz de la falta de metodologías técnicamente sustentadas para su medición.</li> <li>▪ Eventual materialización de fraudes a nivel de reportes de ejecución de los PIDAR.</li> <li>▪ Eventual pérdida de credibilidad de la ADR por presunta falta de seguimiento a los proyectos que cofinancia.</li> <li>▪ Eventual pérdida infundada de la cofinanciación otorgada al proyecto.</li> </ul>



**Recomendación(es):** Se considera importante la adopción por parte de la UTT de las siguientes recomendaciones:

- a. **A nivel de las plantillas / formatos de reporte.** Aunque se encuentran estandarizadas en el Sistema Integrado de Gestión (SIG), cada responsable de reportes en la UTT (Directores, o a quienes estos designen) deben propender por proteger los archivos contra modificaciones (campos, fórmulas, datos o información), de tal manera que sólo se consigna la data requerida.
- b. **Constituir filtros de revisión:** Esta opción asegura que ningún informe será enviado a la Vicepresidencia de Integración Productiva sin que previamente cuente con las revisiones de los niveles designados al interior de la UTT. Las revisiones deberán consistir de vistos buenos del contenido de cada hoja, acorde con la documentación que justifica cada hito de avance del proyecto. No se debería permitir bajo ninguna circunstancia que los informes estén incompletos en todas las hojas que lo constituyan. Para lograr esto, se puede optar por automatizar los campos con pre-requisitos, de tal forma que una omisión en registro no permita continuar con el envío.
- c. **Definir en los requisitos técnicos de selección de contratistas, sus metodologías de medición.** Al momento de iniciar cualquier proceso de contratación al interior de los PIDAR (por ejemplo, IAL – Invitaciones a Licitación), se insta a que dentro de las especificaciones o requisitos técnicos de selección se contemple solicitar a los contratistas sus metodologías de medición de avances o hitos, de tal manera que los resultados que éste entregue durante la ejecución de los contratos sean consecuentes con la misma, y no se presenten sesgos o estimaciones imprecisas que pueden subestimar o sobre estimar los resultados. Será deber del Director de la UTT y/o sus delegados documentarse sobre el uso de dicha metodología y verificar que se esté aplicando adecuadamente, como parte de las funciones de Supervisión de los PIDAR.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- Deficiencias en los requerimientos técnicos de contratación de proveedores o contratistas (no se les solicita el aporte de metodologías para mediciones de avances).
- Falta de controles de acceso y/o bloqueo a plantillas de cálculo de reportes mensuales.
- Falta de controles de supervisión y revisión de los informes de avances de los PIDAR.

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
<p>Informar a UNODC sobre el hallazgo en los informes técnicos de ASOPROEXCO y solicitar que realicen la revisión y subsanación de los informes técnicos de ASOPROEXCO, que establezcan una metodología basada en herramientas medibles y cuantificables que permitan medir objetivamente el nivel de avance de las actividades.</p>	<p>Un (1) Oficio dirigido a UNODC con la solicitud.</p> <p>Informes de ASOPROEXCO subsanados.</p> <p>Metodología de medición que empleará ASOPROEXCO / contratistas, debidamente aprobada.</p>	Correctiva	Equipo Humano UTT, ASOPROEXCO y UNODC	1-jun- 2020	30-dic-2020
<p>Revisión mensual de los informes asegurando que estén completos en todas las hojas que lo constituyen con vistos buenos del contenido de cada hoja, acorde con la documentación que justifica cada hito de avance del proyecto.</p> <p>Propender por proteger dichos archivos contra modificaciones (campos, fórmulas, datos o información), de tal manera que sólo se consigna la data requerida.</p>	<p>Informes Técnicos de Seguimiento revisados mensualmente previo envío a la VIP y protegido contra modificaciones.</p>	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun- 2020	30-dic-2020
<p>Solicitar, mediante memorando, a la Vicepresidencia de Integración Productiva que modifique el formato de Informes Técnicos de Seguimiento mensuales, automatizando los campos con pre-requisitos, de tal forma que una omisión en registro no permita continuar con el diligenciamiento del formato.</p>	<p>Un (1) memorando dirigido a la Vicepresidencia de Integración Productiva solicitando la modificación del formato "Informes Técnicos de Seguimiento"</p>	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun- 2020	30-dic-2020

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

## Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado

La Oficina de Control Interno no tiene observaciones frente a los planes de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones de mejora establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

### **HALLAZGO N° 8. Desalineación en la aplicación de los lineamientos de socialización de los PIDAR, conformación y sesiones del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL e imprecisiones en actas.**

**Descripción:** Teniendo en cuenta que el PIDAR cofinanciado mediante Resolución de adjudicación N° 498 del 9 de julio de 2018 fue socializado el 17 de agosto de 2018, la UTT N° 4 debía acatar los siguientes lineamientos determinados en:

- Procedimiento *“Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial en el marco de Convenios de Cooperación”* (PR-IMP-001) – versión 4 del 18 de mayo de 2018, numeral 6, Actividad 8. *“Socializar el Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial al grupo asociativo beneficiario para el inicio de la ejecución. (...). A esta reunión asisten obligatoriamente: (...). 3. Los beneficiarios directos del proyecto. Se invita (...), a los entes territoriales y terceros intervinientes en el proceso de ejecución del proyecto. (...).”* (subrayado fuera de texto)
- Circular N° 075 del 26 de abril de 2018. *“(...) se solicita que la Unidad Técnica Territorial a su cargo, proceda a socializar ante las Alcaldías Municipales y las UMATAS o quienes hagan sus veces, e incluso en los respectivos CMDR [Comités Municipales de Desarrollo Rural], los respectivos Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial que han sido cofinanciados por la ADR en su jurisdicción, con la finalidad de garantizar la respectiva articulación con los entes territoriales y demás autoridades (...).”* (subrayado fuera de texto)

De acuerdo con los lineamientos anteriores, la Oficina de Control Interno evidenció:

- a. **Inasistencia de beneficiarios a la notificación del acto administrativo.** El PIDAR lo conformaban 128 beneficiarios, y de acuerdo con los listados de asistencia adjuntos al acta de socialización del 17 de agosto de 2018, se observó la asistencia de 109, es decir, el 85% de los beneficiarios, lo que supone incumplimiento de los términos citados que contempla la extensión de esta actividad al 100% de ellos, al no hacer mención de una medida mínima.
- b. **Inconsistencias en los listados de asistencia.** En uno de los registros de asistencia de los beneficiarios se observó la nota “*No Vino*”; no obstante, dicho registro estaba firmado, lo que genera dudas razonables sobre su asistencia a la reunión de socialización, como también se observó el doble registro de una beneficiaria, lo que indica que la asistencia no fue de 109 personas, sino de 107. Esta situación deja ver imprecisiones en la información declarada en el acta de reunión.
- c. **Falta de participación de las UMATAS y los CMDR.** En el contenido del acta de socialización se pudo identificar la participación de los tres (3) alcaldes de los municipios donde se ejecuta el PIDAR (Alcalde Municipal de Curití, la Alcaldesa Municipal de Galán y el Alcalde Municipal de Cabrera), más no se evidenció la asistencia o involucramiento de las UMATAS y de los CMDR correspondientes.

En cuanto a la conformación del CTGL y la celebración de sesiones del mismo, se identificó:

- d. En el acta N° 01 del 23 de octubre de 2018 se observó que el CTGL había sido conformado por: el Representante Legal de ASOPROEXCO, un delegado de la ADR y un delegado de la UNODC; no obstante, al verificar el listado de beneficiarios se evidenció que, la Representante de ASOPROEXCO no ostentaba la calidad de beneficiaria del PIDAR; además, en los integrantes se omitió la inclusión de un funcionario o contratista de la ADR que fungiera como Secretario Técnico del Comité.
- e. A las diez (10) sesiones del CTGL N° 14 a 20 y 22 a 24 realizadas entre el 7 de junio de 2019 y el 4 de febrero de 2020 asistió el Gerente de la Asociación ASOPROEXCO más no su Representante Legal, y no se evidenció una designación formal o suplencia

que pudo haberse realizado en alguna de las sesiones del Comité y registrado en el acta correspondiente, como tampoco otorgamiento de poder especial de representación o autorización para el efecto.

Estas dos situaciones antes descritas, incumplen lo señalado en el procedimiento *“Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial en el marco de Convenios de Cooperación”* (PR-IMP-001) - versión 4, numeral 5.2.2. *“Comité Técnico de Gestión del Proyecto”*, ítem 5.2.2.1 *“Integrantes”*, literal c) *“Un representante del grupo asociativo, junta de acción comunal, resguardo indígena o consejo comunitario de comunidades negras, y además tener la calidad de beneficiario del proyecto”* (negrilla fuera de texto), literal d) *“Secretario técnico del Comité: Funcionario o contratista de la Unidad Técnica Territorial de la ADR quien debe contar con la idoneidad técnica requerida para desarrollar esta tarea. El secretario no tendrá voz ni voto”*. Nota 1 *“Si por alguna situación no es posible contar con la presencia del representante, del ejecutor, se podrá otorgar dichas facultades a un representante suplente (que haga parte del proyecto) que reemplazará al principal en sus faltas absolutas o temporales, para lo cual, se deberá aportar autorización formal expresa del principal la cual se debe anexar al acta. (...). El secretario técnico deberá verificar lo citado anteriormente”*.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento de los procedimientos, normas o instrucciones vigentes aplicables a la socialización de los PIDAR.</li> <li>▪ Falta de planeación y/o programación de las reuniones de manera consensuada con todos los actores y autoridades municipales competentes.</li> <li>▪ Omisiones en la verificación de requisitos habilitantes de conformación y asistentes a los CTGL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos.</li> <li>▪ Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local - CTGL, sin presencia del quórum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inadecuada e insuficiente representación de los beneficiarios ante el CTGL.</li> <li>▪ Eventuales conflictos de interés entre las necesidades de los beneficiarios del proyecto y las de la Asociación que los representa.</li> <li>▪ Eventual invalidez o ineficacia de las decisiones que se toman en los CTGL</li> <li>▪ Pérdida de trazabilidad de la información, compromisos y demás actuaciones en el marco de las reuniones del CTGL.</li> <li>▪ Beneficiarios desorientados o que desconocen sus derechos de participación y opinión en el proyecto.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Aunque el procedimiento de *“Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial en el marco de Convenios de Cooperación”* PR-IMP-001, versión 8, del 20 de diciembre de 2019, no hace referencia a la exposición del PIDAR ante los beneficiarios, se entiende que continúan vigentes las instrucciones de la Circular 126 del 21 de agosto de 2018 sobre validación del mínimo de 80% de los asistentes, y para lograrlo se insta a programar con suficiente antelación, apoyándose en el ejecutor y en las formas asociativas, la comunicación a los productores, de tal manera que se pueda contar con su asistencia en la fecha planeada. Ahora bien, al momento de desarrollar la reunión, es necesario designar una persona que valide las identificaciones (cédulas de ciudadanía), los anexos del caso (como poderes de representación), y su registro en las planillas de asistencia, y, en simultáneo, en un archivo de Excel que facilite los cruces posteriores frente a los listados de los beneficiarios. Así las cosas, deberá evitarse la rotación de listados de asistencia, pues ello conlleva a cometer errores de duplicidad de datos, errores en la consignación de los mismos o firmas por parte de personas que no pertenezcan al proyecto.

Frente a las sesiones de los CTGL, se recomienda que se lleve una planilla de inscripción de los integrantes principales, y a renglón seguido, relacionar sus respectivos suplentes. Este anexo deberá ser parte integrante del acta, o en su defecto, esta relación puede hacer parte de su contenido, siempre y cuando se exponga el detalle enunciado (principales, suplentes y sus roles). El Secretario Técnico del Comité deberá constatar en el acta que los integrantes cumplen con los requisitos habilitantes según los procedimientos vigentes (dejando explícita tal declaración, haciéndose responsable de eventuales omisiones o incumplimientos), y dar a conocer a los asistentes, en caso de identificar cualquier excepción, el manejo de las mismas, instruyendo la terminación de la sesión en caso de que no se cumplan las condiciones mínimas establecidas.

Ahora bien, es importante que la UTT diseñe esquemas de divulgación accesibles a los beneficiarios que no pudieron asistir a la reunión de socialización (20%), de tal manera que no se sesgue la información y conservar evidencia objetiva que permita su



verificación. También, podría acudir a un esquema de “registro de firmas”, que permita contrastar aquellas que se dejan en el momento de las asistencias y conceptuar sobre su fiabilidad y autenticidad.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** Sobre cada uno de los ítems del hallazgo, la unidad auditada manifestó:

- a. *“(…); según acta de socialización del 17 de agosto de 2018, asistieron 109 beneficiarios de 128, es decir, el 85% de los beneficiarios del proyecto y se cumplió con lo ordenado en la Circular N° 126 del 21 de agosto de 2018”.*
- b. *“Existen los errores tolerables, en el entendido que no se es perfecto, sino perfectible y por tanto se pueden presentar errores de forma en inscripción, digitación o formalización que no inciden de manera relevante en un programa o proyecto. En el caso presentado de 2 entre 107 significa un margen de error del 1.8%”.*
- c. *“Según la ley 101 de 1993, “Artículo 61. (...). Los municipios crearán el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación. El Consejo (...) deberá estar conformado como mínimo, por el alcalde, quien lo presidirá,”. Por lo anterior, es válida la asistencia de los Alcaldes Municipales en la socialización de este proyecto, (...)”.*
- d. *“(…). Según consta en el acta de comité N° 01 del 23 de octubre de 2018 se observó que en el CTGL participó (...), funcionario de planta, como delegado del Director de la UTT, cumpliendo con el procedimiento y ejerciendo implícitamente la Secretaría Técnica porque el funcionario - profesional (Ingeniero Agrónomo) contaba con la idoneidad técnica requerida para desarrollar esta tarea”.*

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



- Omisiones en la verificación de requisitos habilitantes de conformación y asistentes a los CTGL.
- Falta de revisión del registro detallado de los participantes al momento de la socialización versus beneficiarios del proyecto.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Respecto a la función de la Secretaria Técnica del CTGL por parte de un funcionario de la ADR - UTT 4, en la próxima reunión del CTGL, se ratificará que esta es asumida por el funcionario respectivo que delegue el Director de la UTT	Acta de CTGL con la ratificación del Secretario Técnico.	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	31-ago-2020
Teniendo en cuenta que el proyecto actualmente se encuentra en ejecución, la UTT solicitará por escrito a la Representante Legal de ASOPROEXCO, emitir un oficio dirigido a los demás integrantes del CTGL, donde exprese que en el evento que ella no pueda asistir, delegará al Gerente para que participe en estos comités.  Se debe seleccionar un representante de los beneficiarios para que asista a los comités, la cual se recomienda sea imparcial; por tanto, no efectuada por ASOPROEXCO o el Cooperante, sino en un proceso deliberatorio con todos los beneficiarios.	Un (1) oficio dirigido a la Representante Legal de ASOPROEXCO  Un (1) poder de la Representante Legal de ASOPROEXCO al Gerente para participar en los CTGL.  Un (1) representante de los beneficiarios del proyecto posesionado y participando en el CTGL.	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	31-ago-2020
Para los próximos eventos de socialización de los PIDAR, se deberá designar una persona que valide las identificaciones (cédulas de ciudadanía), los anexos del caso (como poderes de representación), y su registro en las planillas de asistencia, y, en simultáneo, en un archivo de Excel que facilite los cruces posteriores frente a los listados de los beneficiarios, y, además, evitar la rotación de listados de asistencia, para no incurrir en el error de duplicidad de datos.	Designación de la persona encargada de validar asistencia e identificaciones en las reuniones, y de recopilar la información del caso (poderes, autorizaciones, etc.)  Archivo Excel de asistencia vs. listados físicos firmados	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020

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

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

- a. Se reitera que el número mínimo de beneficiarios que debió considerarse al momento de hacer la socialización de la Resolución de cofinanciación N° 498 de 2018 (efectuada el 17 de agosto de 2018) correspondía al 100% de los mismos, puesto que la versión vigente para ese entonces del procedimiento PR-IMP-001 era la N° 4 del 18 de mayo de 2018. Las versiones subsiguientes, admiten el mínimo aludido por la UTT (80%). Ahora bien, en los argumentos de la UTT se evidencia contradicción, pues cita la Circular N° 126 del 21 de agosto de 2018, la cual es posterior a la realización de la reunión de socialización.
- b. Aunque en principio los errores identificados en el número de beneficiarios que firmaron la asistencia a la reunión de socialización pueden considerarse marginal, debe tenerse en cuenta que deja de serlo cuando en virtud del cumplimiento de dicho requisito, se deben ejecutar labores de entrega de recursos para el inicio del proyecto. De esta manera, el requisito se constituye en un filtro imprescindible que permite las entregas, luego, puede impactar el proyecto.
- c. La ley citada por la UTT (N° 101 de 1993), en su artículo 61 – Consejo Municipal de Desarrollo Rural, indica que dicho órgano se conforma, como mínimo, por: *“el alcalde, quien lo presidirá, representantes designados por el Consejo Municipal, Representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de las asociaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio, y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría”*. De esta manera, se verifica que los Alcaldes no son en sí mismos el CMDR, por tanto, no se desvirtuó en la justificación el hecho de que no asistieran a la socialización los demás miembros del Consejo, e incluso, las UMATAS. Se reitera que el hallazgo no se dio por la asistencia de los alcaldes municipales, sino por la inasistencia del CMDR y las UMATAS.
- d. Sobre el nombramiento del profesional (Ingeniero) como Secretario Técnico del Comité Técnico de Gestión Local, se aprecia que la UTT en su respuesta reconoce

que el ejercicio de esta posición es “implícito”, por lo que un tercero ajeno al proyecto no puede concluir razonablemente que el integrante que oficia en esa responsabilidad exista. A ello hay que sumar el hecho de que en las actas 9, 10, 11, 14 y 24, Ingeniero aludido no participó en dichas sesiones, sino otros servidores, de quienes no se tiene constancia de que tengan la idoneidad técnica requerida para desarrollar las funciones que el procedimiento le requiere. Por estas razones, se concluye que es necesario, en adelante, tener en cuenta de manera clara y precisa quién es el responsable de ejercer la Secretaria Técnica del Comité. Finalmente, no se desvirtuaron los demás hechos sobre el incumplimiento de los requisitos de los integrantes del comité expuestos en la descripción del hallazgo.

Frente a los planes de mejoramiento, la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

#### **HALLAZGO N° 9. Inconsistencias en la clasificación de los beneficiarios.**

**Descripción:** El “*Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los Recursos que los cofinancian*”, en su numeral 8.4.2.2. “*Formulación de los Proyectos (..)*”, apartado a) “*Información General del proyecto*”, ítem 6. “*Tipo de población a beneficiar*”, menciona: “*Se debe establecer el tipo de beneficiario: productores rurales nacionales, (agricultores, campesinos, grupos étnicos, familias, mujeres, jóvenes rurales, población víctima, entre otros).*”

En la verificación de la normativa anterior, la Oficina de Control Interno revisó la información de los beneficiarios del proyecto: “*Fortalecimiento de las capacidades productivas y organizacionales de pequeños y medianos productores de ASOZULIA mediante la terminación de la planta de procesamiento y transformación de arroz paddy verde en el municipio de San José de Cúcuta, Norte de Santander*”, estructurado por la UTT con cofinanciación aprobada mediante la Resolución N° 009 del 9 de enero de 2020 por valor de \$4.800.000.000, en el cual encontró **inconsistencias en la clasificación de**

**los beneficiarios**, debido a que en el numeral 2.5 “*Características del Grupo Objetivo*” del Marco Lógico del Proyecto se observó que, de un total de 160 beneficiarios, 22 fueron clasificados como “Víctimas” de acuerdo con certificado de “*Consulta de Víctimas UARIV*” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), expedido el 6 de diciembre de 2019 por la Vicepresidencia de Integración Productiva (Dirección de Acceso a Activos Productivos) de la ADR, en el que se relacionaban 22 personas. Tal clasificación también se observó en la parte inicial de los “*Considerando*” de la Resolución 009 de 2020.

No obstante, al revisar el formato de la etapa de estructuración “*Caracterización de Población Beneficiaria del proyecto*” (F-EFP-002), las 22 personas caracterizadas como “Víctimas” estaban clasificadas como “Campesino(s)”. A la vez, se verificó la información contenida en el “*Módulo de Estructuración*” del aplicativo Banco de Proyectos, en el cual, también se observó que estaban categorizados como “Campesino(s)”. Estas circunstancias denotan que, no se realizó una correcta clasificación de los beneficiarios, y que la certificación de consulta en el aplicativo VIVANTO de la Unidad de Víctimas no se tuvo en cuenta para la elaboración del Marco Lógico como tampoco al momento de relacionar la información de los beneficiarios en el aplicativo Banco de Proyectos.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de análisis comparativo u omisión de la información registrada en los formatos F-EFP-002 Caracterización de Población y F-EFP-001 Certificación y Autorización de Potenciales Beneficiarios para la elaboración del Marco Lógico del Proyecto.</li> <li>▪ Errores en y/o inadecuada recopilación y revisión de la información para estructuración de proyectos en las UTT (incluye manejo de bases de datos).</li> <li>▪ Falta de canales de comunicación entre el proponente del proyecto y los estructuradores de las UTT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo.</li> <li>▪ Vinculación de beneficiarios sin el lleno de requisitos procedimentales o atención a grandes productores.</li> <li>▪ Deficiencia en la estructuración de proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Que los beneficiarios clasificados dentro de la población de víctimas no puedan acceder a los derechos que les corresponden, exponiendo a la ADR a sanciones y daños en su imagen.</li> <li>▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte los beneficiarios potenciales excluidos sin razones válidas.</li> <li>▪ Proyectos con resultados que no impactan o cumplen su promesa de valor para con las poblaciones para las que van dirigidos.</li> <li>▪ Pérdida de eficiencia de los recursos de los PIDAR.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Si bien los formatos utilizados para estructurar proyectos desagregan la información de la población por su condición de campesinos o víctimas, es necesario que se implementen medidas o controles tendientes a priorizar su revisión y conciliación permanente frente a la data recopilada. Para el efecto, se puede acudir a la confirmación de los resultados con la forma organizativa, e incluso, la solicitud de exactitud en los totales de población vulnerable (por ejemplo, en el aplicativo Banco de Proyectos) como requisito de continuidad en las etapas subsiguientes de la estructuración, que, de no cumplirse, impida proseguir.

Los roles de revisión y aprobación, tanto en el aplicativo Banco de Proyectos, como por fuera de éste (formatos), deben ir respaldados por la instancia facultada para ello (en las UTT, por los Directores). En este punto, revisar no equivale a firmar, sino a cerciorarse de la validez de la información consignada. Para lograrlo, se puede disponer de una encuesta-lista de chequeo de los principales hitos y situaciones que se deben avalar, con el fin de darles el visto bueno para continuar la estructuración.

Al momento de verificar los requisitos habilitantes de los potenciales beneficiarios, se recomienda manejar una base de datos con control de cambios para hacer las revisiones, en virtud de los ajustes que surgen durante el proceso de estructuración. Además de cumplir con las revisiones comentadas previamente, se insta a confirmar con la forma organizativa los resultados.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** En su respuesta, la unidad auditada justificó parte del hallazgo, lo relacionado con documentos de dos (2) beneficiarios, por lo que, dicho contenido fue retirado del hallazgo; no obstante, no presentó justificación de lo correspondiente a la clasificación inadecuada de los beneficiarios.

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:** Errores en el registro de información del proyecto en el Banco de Proyectos versus información de los formatos del proyecto.

## Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPON SABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Registrar en los módulos del Banco de Proyectos información contenida en los formatos establecidos por la ADR presentados por las organizaciones.	Correo electrónico de solicitud del ajuste enviado a la VIP.  Pantallazos del ajuste efectuado y formato físico donde figuran las personas como víctimas.	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-may-2020	31-jul-2020

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

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

La unidad auditada no desvirtuó el hallazgo en lo correspondiente a las inconsistencias en la clasificación de los beneficiarios, por lo cual, procedió a establecer el plan de mejoramiento, sobre el que, la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que la acción de mejoramiento establecida guarda correspondencia con la causa determinada para este hallazgo.

### HALLAZGO N° 10. Iniciativas de PIDAR recibidas en la UTT sin registro en el aplicativo Banco de Proyectos e imprecisiones en respuestas a los proponentes.

**Descripción:** El procedimiento “Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” (PR-EFP-001) versión 5, en su numeral 6 “Desarrollo”, actividad 7, indica: “Se llevará a cabo el registro de la iniciativa en el sistema Banco de Proyectos. El sistema asignará la numeración de forma automática a la iniciativa el cual servirá para la identificación respectiva del mismo. Con el fin de tener el Banco de Proyectos actualizado, las iniciativas recibidas por las Unidades Técnicas Territoriales deberán ser registradas en el Banco de Proyectos de igual forma. Nota. De no ser registrada la iniciativa o el proyecto en el Banco de Proyectos, este no se considerará dentro del flujo respectivo para su evaluación y calificación”. (subrayado fuera de texto)

Además, la Circular 110 emitida el 6 de Julio del 2018, en los numerales 1 y 2 establece que: “1. Es necesario llevar el control de la **totalidad** de las solicitudes recibidas en la

*Agencia en el Banco de proyectos, por parte de cualquier postulante (forma organizativa, asociación, comité, fundación, etcétera). 2. En tal sentido, se deben registrar el 100% las iniciativas en el módulo de proyectos en inscripción de iniciativas”.*

En virtud de lo anterior, en el análisis y comparación de una base de datos de las iniciativas inscritas en el aplicativo Banco de Proyectos, correspondientes a los departamentos de Santander y Norte de Santander, con otra de las solicitudes que recibió la UTT N° 4 radicadas en el Sistema de Gestión Documental ORFEO durante la vigencia 2019, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

- a. No fue posible corroborar que todas las iniciativas que recibió la UTT fueron inscritas en el aplicativo Banco de Proyectos, dado que al momento de la recepción y radicación de las mismas en el sistema de gestión documental ORFEO, éstas no fueron distinguibles mediante su registro con una palabra clave como “iniciativa” o “proyecto”. En este sentido, no se cuenta con un repositorio de información confiable que permita identificar si todas las iniciativas recibidas fueron registradas en el aplicativo Banco de Proyectos.
- b. De la base de datos de solicitudes radicadas en el sistema de gestión documental ORFEO, se seleccionó una muestra de catorce (14) solicitudes (a partir de la búsqueda de palabras clave como “proyecto” o “Iniciativa”), identificando que cinco (5) de ellas (36% de la muestra) no habían sido registradas en el aplicativo Banco de Proyectos:

FECHA RECEPCIÓN	Nº RADICADO	NOMBRE DE LA INICIATIVA / PROYECTO
9-ene-19	20193504000251	Apoyo y fortalecimiento mediante la renovación de praderas y repoblamiento bovino con hembras tipo leche en el municipio de Cachira del departamento de Norte de Santander.
13-feb-19	20193504000481	Incremento y mejora de la calidad de la unidad productiva de la Asociación de Emprendedores vereda Capitanlargo.
13-feb-19	20193504000491	Plan de negocio para implementar un modelo de ganadería sostenible doble propósito y diversificar la unidad productiva de la Asociación de Productores Vereda mata de fique.



FECHA RECEPCIÓN	Nº RADICADO	NOMBRE DE LA INICIATIVA / PROYECTO
13-feb-19	20193504000501	Instalación e implementación de un biodigestor en cada una de las cocheras de la Asociación de Mujeres Emprendedores Vereda la Soledad
5-jun-19	20193504002231	Implementación de sistemas de energía solar fotovoltaica en predios de pequeños y medianos productores en los municipios de Barichara, Aratoca, Girón y Lebrija en el departamento de Santander

Al respecto, mediante correo electrónico del 5 de marzo de 2020, la UTT informó: “(...) fue debido a que se dio cumplimiento a Circular 128 de 2018 que dice: “Modulo de proyectos, inscripción de iniciativa Productiva, Para Inscribir la iniciativa acción que debe realizarse es la asignación del Gestor de Iniciativa y el Gestor de Estructuración. Para el caso en que la inscripción de la iniciativa se realice en las Unidades Técnicas Territoriales, estos roles corresponden al Director de la Unidad Técnica; (...). La información del módulo se diligencia con base en el formato F006 Registro de Iniciativa Productiva. Los documentos adjuntos son: Formato F006 Registro de Iniciativa Productiva, Formato F013 Verificación de requisitos mínimos, Oficio de radicación de la iniciativa, Oficio de devolución de la iniciativa (en los casos definidos por el procedimiento de estructuración)”. Solo a partir de la capacitación de fecha 5 de julio del 2019, se nos informó (...), que las iniciativas se debían registrar sin el cumplimiento de estos requisitos; no obstante, lo anterior se solicitaron en su debido momento los requisitos mencionados en la Circular 128 de 2018, a cada proponente sin que a la fecha hubieran presentado los anteriores soportes”.

De lo anterior, la Oficina de Control Interno concluye que la razón expuesta por la UTT no justificó la falta de inscripción de las iniciativas de PIDAR en el aplicativo Banco de Proyectos, puesto que tal justificación no estaba debidamente sustentada en la normativa interna de la ADR, si se tiene en cuenta que la Circular 128 fue emitida el 22 de agosto de 2018, las iniciativas fueron recibidas en la UTT entre enero y junio de 2019 y a la fecha de la revisión por el auditor (febrero de 2020), es decir, 12 meses después, las mismas no habían sido tramitadas por la UTT. Como medida correctiva, el 5 de marzo de 2020 la UTT informó que las iniciativas mencionadas habían sido inscritas en el aplicativo Banco de Proyectos bajo los números 2983 al 2987.

- c. En la verificación del registro en el aplicativo Banco de Proyectos de la iniciativa *“Proyecto para Establecimiento de cultivo de sachá inchi - Municipio de Sardinata”* presentada por la Asociación Agrícola y Pecuaria Cerro La Vieja “ASOCEVI” el 26 de junio de 2019 (Radicado N° 20193504002551), la UTT informó que era la registrada con el número 2982 y que se encontraba en borrador; no obstante, se observó que mediante el radicado N° 20193504014652 del 21 de agosto de 2019 la UTT comunicó al solicitante lo siguiente: *“Esta iniciativa fue registrada en el banco de proyectos con el número 1328, se iniciará la revisión del cumplimiento de los requisitos (...)”*, lo cual denota que la respuesta en mención no es adecuada, puesto que el proyecto finalmente se inscribió bajo un número diferente. Además, el hecho de que la iniciativa estuviera en borrador no indicaba que el proceso de inscripción hubiese finalizado y que, por tanto, se pudiera dar contestación formal al proponente.

Es importante tener en cuenta que, si la iniciativa figura en estado “Borrador”, de acuerdo con lo establecido en la nota de la actividad 7 numeral 6 del procedimiento PR-IMP-001, ésta no será tomada en cuenta para el proceso de Evaluación y Calificación, lo cual impactará las expectativas de los proponentes sobre el desarrollo del PIDAR.

De otra parte, la Oficina de Control Interno no pudo establecer con certeza la fecha de inscripción definitiva de la iniciativa, dado que en el archivo suministrado por la UTT se relacionó su creación el 16 de septiembre de 2019, y al consultar el módulo “Gestión” del aplicativo Banco de Proyectos se observó fecha de registro el 3 de marzo de 2020; además, al consultar en el aplicativo la iniciativa registrada bajo el número 1328 se observó que corresponde a un proyecto denominado *“Mejoramiento del sector productivo porcícola, con la implementación de procesos innovadores nutricionales, por medio de la biotransformación de excretas”* del departamento de Sucre, información que difiere de lo citado en el radicado N° 20193504014652 y que confirma la impresión en la contestación dada al proponente.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No se lleva un registro o base de datos de todas las iniciativas que llegan a la UTT (radicadas) para inscripción en el Banco de Proyectos.</li> <li>▪ Falta de seguimiento y control en la asignación de las iniciativas a los servidores públicos de la UTT con permisos de cargue de la información en el Banco de proyectos.</li> <li>▪ No se identifica con precisión en el aplicativo ORFEO cuáles de las solicitudes que llegan a la UTT corresponde a iniciativas de PIDAR.</li> <li>▪ Las iniciativas registradas en el aplicativo Banco de Proyectos están siendo guardadas en estado “Borrador”, corriendo el riesgo de que el número asignado sea utilizado por otro Proyecto que se guarde en estado “Definitivo”.</li> </ul>	<p>Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibles quejas, reclamos y/o denuncias por parte de los proponentes de iniciativas de Proyectos por falta de trámite de las mismas o errores en dicha diligencia.</li> <li>▪ Posibilidad de que las iniciativas de Proyectos no sean tenidas en cuenta para la respectiva Evaluación y Calificación.</li> <li>▪ Limitación en el acceso a los servicios de cofinanciación de los PIDAR por parte de la Agencia de Desarrollo Rural a los proponentes.</li> <li>▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Para que la UTT de cumplimiento oportuno al registro de las iniciativas de PIDAR en el aplicativo Banco de Proyectos, y disminuir el riesgo de omitir la inclusión en dicha base de datos de solicitudes que reciba, se sugiere analizar la aplicabilidad de las siguientes acciones:

- a. Al momento que un proponente radique una iniciativa en la UTT se insta a emplear una bitácora (en Excel u otro medio) destinada a llevar un control externo de los registros de las mismas, contentivas de: fecha de recepción, número de radicado de entrada en ORFEO, nombre del proponente y de la iniciativa o proyecto. Posteriormente, completar información con el número de registro de la iniciativa asignado en el aplicativo Banco de Proyectos y número de radicado ORFEO de respuesta al proponente (salida). En paralelo, cuando se registre la solicitud de la iniciativa en ORFEO, se sugiere que se asigne una etiqueta o identificador que facilite un filtro de los datos cargados en ORFEO que permita ubicar con precisión los radicados que corresponden a iniciativas de PIDAR. Al final, la generación de un reporte con este filtro en ORFEO debe corresponder con el de la bitácora externa (la de Excel u otro medio).
- b. Al momento de realizar el registro de la iniciativa en el aplicativo Banco de Proyectos la persona autorizada para el cargue en la herramienta debe cerciorarse de que la

iniciativa llegó a estado “Definitivo” y evitar los estados “Borrador”, pues de otra manera, se materializarán errores asociados al consecutivo.

- c. Al momento de validar el registro de la iniciativa en el aplicativo Banco de Proyectos procurar por verificar que quien haya realizado el cargue en el aplicativo tenga un rol directo asignado y la debida capacitación. Así mismo, se sugiere que una vez a la semana se informe al Director de la UTT el conjunto de iniciativas que fueron radicadas y corroborar que todas las iniciativas tengan su radicado de salida (respuesta al proponente) con el fin de verificar la oportunidad en la respuesta.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** “(...). Se realiza seguimiento y control a través de los reportes del módulo “Informes” del aplicativo Banco de Proyectos, y a través del sistema Orfeo, asegurando dar respuesta oportuna a las solicitudes de cofinanciación de proyectos. Para registrar una iniciativa en el Banco de Proyectos y se asigne número en esta herramienta, se requiere que el ciudadano entregue los documentos mínimos completos. Es obligación de la ADR recibir una solicitud de un ciudadano para acceder a la cofinanciación con una solicitud sin que allegue inicialmente los documentos requeridos.”

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

- No se lleva un registro o base de datos de todas las iniciativas que llegan a la UTT (radicadas) para inscripción en el Banco de Proyectos.
- Las iniciativas registradas en el aplicativo Banco de Proyectos están siendo guardadas en estado “Borrador”, corriendo el riesgo de que el número asignado sea utilizado por otro Proyecto que se guarde en estado “Definitivo”.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Implementar una hoja de cálculo en Excel para el control de las iniciativas radicadas en el Banco de Proyectos y en Orfeo que contenga: fecha de recepción, número de radicado de entrada en ORFEO, nombre del proponente y de la iniciativa o proyecto, número de registro de la iniciativa asignado en el aplicativo Banco de Proyectos y número de radicado ORFEO de respuesta al proponente (salida).	Un (1) consolidado de iniciativas (en Excel) implementado y actualizado semanalmente	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020
Registrar todas las iniciativas radicadas en la UTT en el Banco de Proyectos hasta estado "Definitivo".	Iniciativas del archivo Excel anterior registradas en Banco de Proyectos en estado "Definitivo".	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020
Elaborar Informe semanal de iniciativas que fueron radicadas con su radicado de salida (respuesta al proponente) con el fin de verificar la oportunidad en la respuesta.	Informe semanal de iniciativas radicadas debidamente revisado por el Director de la UTT	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020

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

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

La justificación dada por la unidad auditada no desvirtúa el hallazgo, en el entendido que no manifestó equivocaciones frente a la evidencia descrita por la Oficina de Control Interno y las circunstancias descritas. Ahora bien, en los casos en que el solicitante no allegue los documentos completos para realizar la inscripción de la iniciativa, es deber de la Unidad Técnica Territorial, en cabeza de su Director, informar al solicitante de la falta de estos documentos y hacer el seguimiento correspondiente para dar finalizada la inscripción en la herramienta (Banco de Proyectos).

Frente a los planes de mejoramiento, esta Oficina de Control Interno no identifica aspectos a mejorar, dado que la Unidad Técnica Territorial ha acogido algunas de sus recomendaciones, por lo que se insta a su adecuada implementación y seguimiento, para evitar que situaciones similares se vuelvan a presentar.

## **HALLAZGO N° 11. Errores y/u omisiones en la evaluación de solicitudes de habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria.**

**Descripción:** Mediante el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017 se designó a la ADR la función de Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (en adelante, EPSEA), por lo que, la ADR emitió la Resolución 0422 el 5 de julio de 2019 para reglamentar tal designación, y en los siguientes artículos, estableció:

- Décimo Segundo. *“Las entidades interesadas en habilitarse como EPSEA solicitarán su inscripción en el registro de la Unidad Técnica Territorial (...) ubicada en su jurisdicción, (...)”*
- Décimo Tercero. *“Las Unidades Técnicas Territoriales validarán la información para efectos de evaluación y remitirán a (...) la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR, (...), las solicitudes de habilitación de las entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria, que cuentan con los requisitos y documentos requeridos para efectos de validación y habilitación, (...)”*

De acuerdo con lo anterior, la Oficina de Control Interno revisó dos (2) de seis (6) solicitudes de habilitación de EPSEAS que recibió la UTT N° 4 durante la vigencia 2019, correspondientes a la Fundación Comunera Bertrand Russel con NIT 804.001.472-4 y la Asociación de Profesionales y Técnicos del Campo Colombiano - ASOPROTECAM con NIT 900.077.764-4, encontrando en la evaluación realizada por la UTT las siguientes situaciones respecto a:

### **Idoneidad del recurso humano, formación profesional y desarrollo de competencias del personal de la Entidad solicitante**

- a. El párrafo primero del artículo Cuarto de la Resolución N° 422 de 2019 establece que: *“Para efectos de la habilitación, la EPSEA deberá demostrar que el personal mínimo propuesto cuenta con una vinculación vigente en términos laborales o contractuales, o acreditarse como socio o asociado de la entidad que pretende habilitarse”*.

Conforme a lo anterior, se observó que mediante memorando N° 20193540086752 del 22 de noviembre de 2019 la UTT informó a la Fundación Comunera Bertrand Russell que no fue posible verificar una vinculación vigente en términos laborales o contractuales o acreditación como socio o asociado de la entidad de los siguientes cinco (5) perfiles: Asesor Jurídico, Coordinador Ambiental, Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales, Coordinador Administrativo y Financiero y Coordinador de Proyectos Agropecuarios; no obstante, la Oficina de Control Interno identificó que este personal sí estaba vinculado con la Fundación mediante sendos Contratos de Prestación de Servicios Profesionales (CPSP) N° 01/2019 al 05/2019, que estaban vigentes al momento que la Entidad radicó la solicitud de habilitación como EPSEA ante la ADR (Radicado 20193540080041 del 30 de octubre de 2019). El término de vinculación identificado comprendía del 8 de octubre de 2019 al 8 de octubre de 2020.

- b. Los numerales 3 y 4 del artículo Cuarto de la Resolución 422 de 2019 establecen que, el recurso humano que desempeñe los perfiles de “*Coordinador Administrativo y Financiero*” y “*Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales*” en la entidad que pretenda habilitarse como EPSEA, deben acreditar “(...), título de posgrado en alguno de los siguientes niveles de formación: especialización universitaria, maestría; doctorado”, y el párrafo segundo del mismo artículo Cuarto indica que: “(...) se podrá aplicar la equivalencia de dos (2) años de experiencia profesional por el título de posgrado, adicionales a lo definidos en la experiencia mínima, (...)”; no obstante, de las personas vinculadas con la Asociación ASOPROTECAM que desempeñaban estos perfiles no se obtuvo evidencia del cumplimiento de este requisito en forma directa o por equivalencia. Llama la atención que, en los resultados de la evaluación practicada por la UTT N° 4, y solicitud de subsanación de documentos a la Entidad solicitante (Radicado N° 20193540086712 del 22 de noviembre de 2019), no se observó ninguna observación sobre este aspecto.

### **Experiencia mínima relacionada en la prestación del servicio.**

- c. Mediante memorando N° 20193540086712 del 22 de noviembre de 2019 la UTT N° 4 informó a la Asociación ASOPROTECAM que los objetos y/o funciones de los



contratos de prestación de servicios y/o laborales presentados por los profesionales de su equipo de trabajo cumplieran con la experiencia mínima requerida en el artículo Quinto de la Resolución 422 de 2019 “*Experiencia en la Prestación del Servicio*”; no obstante, esta Oficina de Control Interno observó que los siguientes contratos no presentaban funciones relacionadas con los requerimientos aplicables para el cargo asociado; por lo tanto, no era factible validar dicha experiencia en el cargo evaluado, de acuerdo con lo detallado a continuación:

OBJETO Y/O FUNCIÓN(ES)	REQUERIMIENTO <i>Resolución 422 de 2019</i>
<b>Cargo: DIRECTOR</b>	
<p><b>Contrato:</b> Asociación Centro Nacional Salud Ambiente y Trabajo - CENSAT AGUA VIVA</p> <p><i>"(...) funciones de: -Capacitación en procesos de planeación y organización comunitaria para las juntas directivas de cada organización, -Organización y desarrollo de eventos de intercambio local de conocimientos y productos agropecuarios y agroindustriales , -Desarrollo de estudios de prefactibilidad y factibilidad económica y social para la creación de una red de empresas comunitarias para la producción y comercialización agropecuaria -Prestar asistencia técnica a las microempresas y productores para la incorporación de técnicas y tecnologías en la producción agroecológica, pecuaria y agroindustrial, - Organizar, apoyar y acompañar el desarrollo de mercados agroecológicos, -Dar seguimiento y acompañar dos nuevas formas de mercado para el mercadeo de productos agroindustriales, -Gestionar la certificación de registro INVIMA para 6 productos agroindustriales, -Realizar una feria Nacional de productos agroecológicos y agroindustriales. (...)"</i></p>	<p><b>Artículo numeral 1. Quinto, 1. (...)</b> <i>Experiencia profesional específica de tres (3) años para gestionar, planear, dirigir, ejecutar o coordinar proyectos agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales o de desarrollo rural. (...)"</i></p>
<b>Cargo: COORDINADOR DE PROYECTOS AGROPECUARIOS</b>	
<p><b>Contrato:</b> Gobernación de Santander. (CPS N° 459 de 2015)</p> <p><i>"(...) Las actividades ejecutadas durante la ejecución fueron:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. Prestar asesoría a la Secretaría de Agricultura acorde con la profesión que ejerce, para la elaboración y ejecución de los diferentes programas y proyectos del Departamento (...).</i></li> <li><i>2. Asesorar en implementación de Sistemas de registro, certificaciones y explotaciones pecuarias en el sector avícola, bovino, ovino, caprino y porcino del Departamento de Santander.</i></li> <li><i>3. Apoyar procesos encaminados a establecer convenios interinstitucionales de coadyuven al desarrollo sostenible de la producción primaria del Departamento de Santander.</i></li> <li><i>4. Brindar asesoría profesional en la estructuración y conformación de las cadenas productivas en el Departamento de Santander.</i></li> <li><i>5. Presentar informes requeridos por el Secretario de Agricultura, relacionado con gestiones adelantadas en dicha área de trabajo. (...)"</i> </li></ol>	<p><b>Artículo numeral 2. Quinto, 2. (...)</b> <i>Experiencia profesional específica de dos (2) años en coordinación, ejecución y supervisión de proyectos agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales o de desarrollo rural. (...)"</i></p>

OBJETO Y/O FUNCIÓN(ES)	REQUERIMIENTO <i>Resolución 422 de 2019</i>
<b>Cargo: COORDINADOR AMBIENTAL</b>	
<p><b>Contrato:</b> Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS</p> <p><i>"Prestar los servicios profesionales como ingeniera forestal para brindar apoyo en el área forestal de la subdirección de gestión ambiental, en cumplimiento de una adecuada administración manejo y control de los recursos naturales renovables."</i></p>	<p><b>Artículo Quinto, numeral 5.</b> "(...) <i>Experiencia profesional específica de dos (2) años en coordinación, estructuración o desarrollo de planes, programas o proyectos de manejo ambiental o estudios de impacto ambiental tendientes a la sostenibilidad y sustentabilidad de los recursos naturales. (...)</i>".</p>
<p><b>Contrato:</b> Instituto Colombiano Agropecuario - ICA</p> <p><i>"1. Efectuar el registro de plantaciones forestales 2. Visitar predios con solicitud de registro de plantaciones 3. Elaborar remisiones de movilización de madera 4. Verificar la documentación para el trámite de registro de plantaciones 5. Presentar informes cada vez que la Dirección de Sanidad Vegetal lo requiera 6. Realizar las demás actividades que le asigne el supervisor del contrato, relacionadas con el objeto del mismo. (...)"</i></p>	

- d. La persona designada para el cargo de Coordinador Administrativo y Financiero en la Asociación ASOPROTECAM, recibió su título como Contador Público el 27 de marzo de 2009; no obstante, la UTT validó como experiencia profesional relacionada unas labores que este profesional había ejecutado entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de marzo de 2009 en el SENA, Ferroeléctricos y Universidad Santo Tomás, es decir, en fecha o tiempo anterior a la obtención de su título profesional, por lo que, este período de experiencia (2 años y 3 meses) no debió ser validado como experiencia profesional relacionada.
- e. El artículo Décimo Tercero de la Resolución 422 de 2019 establece que: "(...). *En el evento en que el funcionario encargado de la validación de la información advierta que la misma se encuentra incompleta, (...) procederá a informar de tal circunstancia al solicitante y a requerirlo para que complemente, adicione o corrija la información inicialmente aportada, (...)*". Sobre este aspecto, se observó que la UTT N° 4 solicitó a la Asociación ASOPROTECAM anexar copia del contrato y acta de liquidación que soportara la experiencia profesional del período comprendido entre el 1 de mayo de 2017 y el 31 de diciembre de 2018 correspondiente a la persona postulada para el cargo de Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales; no obstante, no realizó igual requerimiento del(los) contrato(s) que soportaran los períodos comprendidos

entre el 1 de febrero de 2014 y el 30 de noviembre de 2015, lo que denota que la revisión no se hizo integralmente, por lo que no se identificaron estas omisiones.

### Vínculo comprobable de la persona jurídica interesada en habilitarse como EPSEA con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación

f. De la Fundación Comunera Bertrand Russell se observó un vínculo con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria formalizado el 28 de febrero de 2018 y con vigencia de dos (2) años, corporación válida como organización de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación del sector agropecuario; no obstante, la UTT N° 4 como resultado de la evaluación solicitó a la Fundación mediante memorando N° 20193540086752 del 22 de noviembre de 2019: "(...) *presentar vinculo comprobable vigente con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación, en conformidad con lo establecido en el artículo séptimo de la resolución 422 del 5 de julio de 2019. (...)*", lo que es indicativo de que la UTT en su evaluación omitió la revisión o análisis de este documento.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Debilidades en la reglamentación de los requisitos habilitantes que deben cumplir las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA.</li> <li>▪ Errores o deficiente acompañamiento y asesoría por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva a los responsables del proceso en las Unidades Técnicas Territoriales.</li> <li>▪ Inadecuada gestión del control de las solicitudes de habilitación de EPSEAS radicadas en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley.</li> <li>▪ Restringir la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que cumplan con los requerimientos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contratación y asignación de recursos del servicio público de extensión agropecuaria a entidades que no cumplen con los requisitos mínimos para operar como EPSEA.</li> <li>▪ Deficiencia en la prestación del servicio de extensión agropecuaria que origine quejas, reclamos e insatisfacción de los usuarios que hacen uso de él.</li> <li>▪ Incumplimiento de los objetivos y metas misionales y sectoriales.</li> <li>▪ Pérdida de credibilidad de la Agencia de Desarrollo Rural (mala imagen institucional).</li> <li>▪ Quejas, reclamos o denuncias contra la ADR por descalificación injustificable de Entidades aptas para la prestación del servicio.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Se insta a que la UTT elabore un cronograma contentivo de los hitos de revisión de los productos que genera la UTT durante la evaluación, siendo este

el primer filtro para la habilitación, y realizar seguimiento a los mismos, a través de la formulación de indicadores que permita medir los niveles de avance o cumplimiento. Así mismo, se insta a que, desde la Dirección de Asistencia Técnica, adscrita a la Vicepresidencia Integración Productiva (dependencia responsable del proceso de Extensión Agropecuaria), se monitoree periódicamente el cumplimiento oportuno de las actividades adelantadas por los delegados para atender las solicitudes de habilitación radicadas en las Unidades Técnicas Territoriales.

De otra parte, se sugiere adelantar un proceso de identificación y análisis de las experiencias y lecciones aprendidas que surgen como producto de las actividades realizadas por las Unidades Técnicas Territoriales, con el objetivo de detectar eventuales debilidades y/o falencias de la reglamentación vigente expedida por la ADR, y de esta manera, complementarla, evitando que se vuelvan a presentar situaciones similares.

Además de continuar con el fortalecimiento de las capacitaciones sobre el conocimiento de la Ley 1876 de 2017, es necesario acompañar dicha pedagogía de instrucciones y lineamientos precisos que eviten el empleo de juicios subjetivos sobre la aplicabilidad de un criterio o su interpretación. Para lograrlo, se insta a diseñar listados de chequeo, a manera de encuestas, que contemplen los requisitos normativos y con los que la verificación de las instrucciones sea directa. Deberá disponerse de un mecanismo intermedio en donde la Dirección de Asistencia Técnica intervenga para la solución de inquietudes derivadas de la revisión de la documentación, evitando en la medida de lo posible que llegue a una instancia de inhabilitación.

En línea con el punto anterior, se recomienda también segregar las responsabilidades de evaluación y aprobación, con el fin de que se corrobore el cumplimiento de los requisitos habilitantes de las EPSEA, para lo cual, las listas de chequeo-encuestas sugeridas deben ir de la mano en su diseño con evidencia sobre la participación/verificación de cada uno de los requisitos de habilitación evaluados, que le permitan a quien deba aprobar la evaluación, confirmar la información revisada sin incurrir en reprocesos.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** La unidad auditada manifestó lo siguiente, respecto a los literales:

- a. *“En la documentación física que reposa en la Unidad Técnica Territorial N° 4 se evidencia la documentación entregada por el solicitante para habilitarse como EPSEA; sin embargo, no necesariamente esta documentación es la entregada inicialmente por el postulante, debido a que ellos realizan la radicación de la documentación y el equipo de trabajo asignado para la revisión del cumplimiento de requisitos mínimos habilitantes realiza la verificación con la lista de chequeo de la documentación, como lo indica en el procedimiento, y seguidamente emite una respuesta al solicitante de la documentación que no se encuentra o que no cumple. Después de haber emitido la respuesta, el postulante debe hacer allegar la documentación faltante y esta documentación debe hacer parte del expediente. Es por tal motivo que se puede evidenciar en la carpeta los documentos en físico y en la carpeta digital. (...)”.*
- b. *“La empresa ASOPROTECAM no ha presentado los documentos solicitados mediante oficio N° 20193540086712 del 22 de noviembre del 2019; por lo tanto, no se ha validado ningún perfil ni su experiencia, debido a que aún continua en etapa de revisión. Si bien es cierto deben aplicar títulos de posgrados en especialización o maestría, también 2 años por equivalencia al título de posgrado, hecho que aún continua en verificación de la información por parte de la entidad que pretende habilitarse como EPSEA.*

*En este momento, aún no nos encontramos frente a un hecho cumplido, porque la etapa en que se encuentra el estudio de la información aún se encuentra en periodo de subsanación por parte de ASOPROTECAM, y que al avanzar con la información solicitada mediante el oficio mencionado, da la posibilidad de continuar con el acompañamiento, y de realizar nuevas observaciones, y tan pronto quedan totalmente subsanadas se da continuidad en el archivo del mismo y el envío de la información completa al nivel nacional donde se realiza un nuevo filtro de la información, lo cual permite que el enlace que existe en el nivel nacional realice una nuevas observaciones*

*y con el apoyo en el territorio se logren subsanar y/o realizar la devolución integral llegado el caso. (...).”*

- c. y d. *“El artículo décimo tercero de la Resolución 422 de 2019, “Validación de la solicitud” establece que: “(...). en el evento en que el funcionario encargado de la validación de la información advierta que la misma se encuentra incompleta, (...) procederá a informar de tal circunstancia al solicitante y a requerirlo para que complemente la información inicialmente aportada, dentro de un término máximo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación, prorrogables por 15 días hábiles más, cuando el solicitante así lo requiera y justifique. (...)” Por lo anterior, la documentación de la EPSEA denominada ASOPROTECAM aún se encuentra en proceso de revisión y no han presentado los documentos solicitados en el oficio N° 20193540086712 del 22 de noviembre del 2019, para continuar con el proceso de revisión de requisitos habilitantes, de acuerdo con los documentos aportados según la solicitud realizada por la UTT; por lo tanto, no se ha surtido el siguiente trámite con la Dirección de Asistencia Técnica”.*
- f. *“Se reitera que, al igual que se explica en el numeral a, en la documentación física que reposa en la Unidad Técnica Territorial N° 4 se evidencia la documentación entregada por el solicitante para habilitarse como EPSEA; sin embargo, no necesariamente esta documentación es la entregada inicialmente por el postulante, (...). Después de haber emitido la respuesta, el postulante debe hacer llegar la documentación faltante y esta documentación debe hacer parte del expediente. Por tal motivo, se evidencian en la carpeta los documentos en físico y en la carpeta digital en este caso, el documento que comprueba el vínculo con organizaciones de formación, capacitación ciencia tecnología e investigación, el cual no había sido presentado inicialmente”.*

**Concepto de la Oficina de Control Interno:** No Aceptado, en virtud de las siguientes precisiones y observaciones:



- a. Aunque los solicitantes tienen la posibilidad de subsanar la información inicialmente presentada, es importante considerar que, conforme a la evidencia documental que constituye los expedientes físicos de los postulantes, al 31 de marzo de 2020 no se observó que los postulantes hayan emitido respuesta a las solicitudes de subsanación. En este sentido, se concluye que la totalidad de la documentación observada por la Oficina de Control Interno en los expedientes correspondía a la radicada inicialmente por los postulantes para su evaluación, so pena de cualquier novedad que con posterioridad se generara. Aún con la justificación entregada, la UTT no desvirtuó los hechos señalados en el hallazgo.
- b. Si bien es cierto, los procesos de evaluación se encuentran en etapa de subsanación, justamente las observaciones emitidas por la Oficina de Control Interno se dan en el sentido que en las evaluaciones practicadas por la UTT no se identificaron y/o no se solicitaron las subsanaciones de los títulos de posgrados y/o de las experiencias laborales y/o soportes académicos respectivos, situación que no fue desvirtuada ni soportada por la UTT en su proceso de análisis de requerimientos para habilitación.

En complemento de lo anterior, se aclara que los papeles de trabajo y demás evidencia analizada que soporta las observaciones emitidas se encuentra a disposición de los interesados para consulta, previa solicitud formal dirigida al jefe de la Oficina de Control Interno.

En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para subsanar las situaciones descritas e identificadas en este hallazgo y que no fueron aceptadas por los responsables de la unidad auditada, para que los riesgos identificados y asociados sean gestionados para evitar su materialización. En consecuencia, este hallazgo quedará abierto hasta que se identifiquen las causas que lo generaron, y se formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes.

**HALLAZGO N° 12. Incumplimiento de las disposiciones procedimentales y normativas en la organización, clasificación y disposición del archivo de gestión de la UTT N° 4 - Cúcuta.**



**Descripción:** En la revisión de las carpetas o expedientes de dos (2) series documentales correspondientes a “Habilitación de EPSEA” de cinco (5) EPSEA y a “Proyectos” del PIDAR Resolución 0498 de 2018, la Oficina de Control Interno evidenció incumplimiento de las disposiciones procedimentales y normativas para la organización, clasificación y disposición del archivo de gestión producido en la UTT, debido a:

- a. Las series documentales no contenían el Formato Único de Inventario Documental.
- b. La ordenación de los folios de las carpetas de la serie “Habilitación de EPSEA” no correspondió al principio de orden original y de procedencia, es decir, el folio que se observó al momento de apertura de las carpetas no correspondió al documento producido con fecha de mayor antigüedad. Por ejemplo, al abrir la carpeta “CORPOAGRO 1” de la caja N° 2, se observó a folio 1 el memorando con radicado 20193540094522 del 12 de diciembre de 2019 y a folio 2 se encontró el memorando 20193540094711 del 9 de diciembre de 2019.
- c. En cinco (5) carpetas de la serie “Habilitación de EPSEA” y en tres (3) de “Proyectos” se evidenció omisión, repetición o duplicidad y saltos en la numeración de los folios.
- d. Las carpetas o unidades de conservación dispuestas para la documentación del PIDAR cofinanciado con Resolución 0498 de 2018 de la serie “Proyectos” no se encontraron marcadas y rotuladas con información del número de la serie (49) y subserie (3) que estaba dispuesta en la Tabla de Retención Documental - TRD (documento en borrador según lo informado por la UTT), así mismo, las carpetas no registraban las fechas extremas (inicial y final) y el número de la caja, que para el caso de esta serie documental aplicaba.
- e. En las carpetas de la serie documental “Habilitación EPSEA” se evidenciaron cinco (5) unidades de CD sin que estuvieran contenidos en un sobre de manila debidamente foliados y legajados.

- f. En las carpetas o unidades de conservación dispuestas para las dos (2) series documentales (EPSEA y Proyectos) se encontraron folios con material abrasivo como ganchos de cosedora y clips metálicos.
- g. El expediente o carpeta titulada como "*FUNAMBIENTE*" de la serie "Habilitación de EPSEA" tenía incorporados 404 folios, cantidad que superaba la establecida para evitar deformaciones o su deterioro.

Estas situaciones evidencian incumplimiento o inobservancia de lo dispuesto en el procedimiento "Organización de Archivo" (PR-DOC-003) versión 3, en los numerales:

- 5.7. *"Antes de realizar la actividad de foliación los documentos deben estar debidamente clasificados, ordenados y depurados, el folio número uno (1) corresponde al primer documento con que inicia el trámite y tiene la fecha más antigua."*
- 5.12. *"Las unidades de CD, DVD, planos, memorias deben estar contenidos en un sobre de manila, los cuales deben ir foliados y legajados, relacionando en el Formato Único de Inventario Documental - FUID el número de folio y el asunto al que pertenece."*
- 5.15. *"Los expedientes que contengan material abrasivo como ganchos legajadores metálicos, ganchos de cosedora, ganchos clips, post-it, se deben retirar de los mismos, para mantener los documentos en perfectas condiciones y evitar deterioro u oxidación en los documentos"*.
- 5.16. *"Las carpetas se utilizarán para almacenar documentos correspondientes a un mismo expediente con una capacidad de almacenamiento para 200 folios, por lo tanto, no se debe superar esa cantidad para no causar deformaciones ni deterioro a la unidad de conservación. (...)"*
- 6, actividad 5. *"(...). Diligencia el Formato Único de Inventario Documental – FUID. (...)"* que indica como responsable a: *"Asistente o técnico o contratista de cada"*

*dependencia en el nivel central y UTT”; además, el numeral 5.19 indica que: “(...). La utilización del formato único de inventario documental es de obligatorio cumplimiento”.*

Es importante tener en cuenta que, la inobservancia de los lineamientos procedimentales conlleva a la Agencia de Desarrollo Rural al incumplimiento de las disposiciones obligatorias dispuestas en:

- **Ley 594 del 2000** *“Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos (...)”.* Artículo 26. *“Inventario documental. Es obligación de las entidades de la Administración Pública elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones, de manera que se asegure el control de los documentos en sus diferentes fases”.*
- **Acuerdo 42 del 31 de octubre de 2002** emitido por el Archivo General de la Nación *“Por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas (...), se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos 594 de 2000”:* Artículo 4º. *“Criterios para la organización de archivos de gestión. (...), los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma. Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y subseries estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control. Las carpetas y demás unidades de conservación se deben identificar, marcar y rotular de tal forma que permita su ubicación y recuperación. Dicha información general será: Fondo, sección, subsección, serie, subserie, número de expediente, número de folios y fechas extremas, número de carpeta y número de caja si fuere el caso. (...)”.* Artículo 7º. *“Inventario Documental. Las entidades de la Administración Pública adoptarán el Formato Único de Inventario Documental, junto con su instructivo, (...)”.*

- **Acuerdo 002 del 14 de marzo de 2014** emitido por el Archivo General de la Nación *“Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo (...)”*: Artículo 6º. *“Identificación del expediente. Las personas responsables de gestionar los trámites o actuaciones en una determinada dependencia u oficina deben identificar los expedientes de acuerdo con los elementos propios del sistema de descripción adoptado por la entidad, así como las normas y directrices impartidas por el Archivo General de la Nación”*.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento de los lineamientos procedimentales y/o normativos establecidos relacionados con la organización y custodia del archivo.</li> <li>▪ Desalineación entre lo instruido en la Tabla de Retención Documental y la organización y clasificación de los documentos de la Unidad Técnica Territorial.</li> <li>▪ Omisión por parte de los servidores públicos de la Unidad Técnica Territorial encargados de la gestión documental en la observación y adopción de los lineamientos procedimentales y normativos asociados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incumplimiento de leyes y regulaciones aplicables a la conservación, organización, uso, custodia y manejo de documentos y archivos de la UTT.</li> <li>▪ Pérdida o afectación de los documentos.</li> <li>▪ Posibilidad que el personal de la ADR pueda recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio por alterar, perder o dañar intencionalmente la información producida o recibida por la entidad para favorecer a sí mismo o a un tercero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdida de la memoria institucional y de gestión de la ADR.</li> <li>▪ Pérdida y/o extracción indebida de documentación o archivos de la ADR administrados por las Unidades Técnicas Territoriales.</li> <li>▪ Afectaciones al derecho de los ciudadanos al acceso a información veraz, completa, oportuna y de calidad (para su consulta y lectura) por fallas asociadas al incumplimiento del principio de orden original y procedencia de la documentación.</li> <li>▪ Daño de los documentos que conforman los expedientes, debido a la disposición de estos con materiales abrasivos (ganchos de cosedora o clips).</li> <li>▪ Eventuales multas, sanciones o contravenciones por parte de órganos como el Archivo General de la Nación, por inobservancia de sus lineamientos.</li> <li>▪ Exposición legal de la ADR por pérdidas de elementos probatorios ante cualquier litigio o pleito legal.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Se considera importante la adopción por parte de la UTT de las siguientes recomendaciones, con el fin de corregir las deficiencias de carácter estratégico y operacional, y posteriormente, mitigar la probabilidad de ocurrencia de las mismas en el futuro:

- **Actividades preventivas:** Remitir al Líder del proceso de “Gestión Documental” (nivel central), una propuesta piloto de estructura de las Tablas de Retención Documental -

TRD elaboradas a partir de las jornadas internas que realice la UTT sobre organización de su archivo, con el fin de recibir instrucciones sobre mejoras o complementos a la misma, y constituir la respuesta como la hoja de ruta del trabajo a efectuar en adelante, hasta que se formalice la aprobación y alineación de las TRD definitivas a nivel nacional por parte de la ADR.

- **Actividades correctivas:** Establecer por parte del(los) funcionario(s) responsable(s) de la gestión documental de la UTT, un plan de trabajo acompañado de su respectivo cronograma, que propenda por: a) la revisión y reorganización de los expedientes documentales (conforme a los principios de procedencia y orden original, y la adecuada foliación de los mismos), b) la extracción de los materiales abrasivos, c) La asignación de series y subseries y levantamiento del Formato Único de Inventario Documental.

Adicionalmente, aunque no es de la potestad de la UTT la búsqueda e instalación de los espacios físicos para archivo, se insta a que en la sede actual de operación de la UTT se adecúen algunas locaciones con requisitos mínimos de ordenamiento, acceso y seguridad física que garantice la conservación de la documentación y se facilite su ubicación, en concordancia con las directrices del Archivo General de la Nación.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** La unidad auditada en su respuesta anexó la TRD “*asignada para las Unidades Técnicas Territoriales*”, indicando: “*se puede evidenciar que los expedientes de las EPSEA no hacen parte del archivo que debe llevar las UTT. Las carpetas auditadas corresponden a solicitudes de habilitación de EPSEA allegadas a la Unidad Técnica Territorial, de las cuales ninguna corresponde al archivo teniendo en cuenta que no cumplen en su totalidad con los requisitos de habilitación y no han surtido el proceso de evaluación*”. Además, hizo referencia que el “*numeral 2 del procedimiento (...) especifica que una vez la solicitud cumpla los requisitos de habilitación, se procede a archivar los documentos físicos*”.

Seguidamente manifestó: *“Las solicitudes de habilitación de EPSEA se encuentran en constante cambio, debido a las subsanaciones que se generan por parte de la UTT (profesionales responsables del proceso), por tal motivo, cada vez que se realice una subsanación se ve afectado el orden de los folios. Los profesionales encargados de la revisión de los requisitos mínimos habilitantes no son funcionarios exclusivos para el proceso ya que realizan además funciones de estructuración y evaluación de proyectos, informes y demás asignaciones del superior; por lo tanto, se recomienda que en la UTT exista una persona designada exclusivamente para las funciones de Gestión Documental; teniendo en cuenta que no se desconoce el procedimiento por parte de los profesionales; sin embargo, la actividad de gestión documental requiere de un tiempo específico”*.

**Concepto de la Oficina de Control Interno:** No Aceptado, en virtud de las siguientes razones:

- Si bien en las TRD preliminares y vigentes (que aún están pendientes de ser aprobadas) no figuran los expedientes de EPSEA, ha de tenerse en cuenta que inevitablemente, la documentación asociada deberá ser incluida, y, por tanto, es necesario observar las disposiciones de archivo aplicables.
- Sin perjuicio de los expedientes referentes a “EPSEA”, la UTT no justificó las situaciones concernientes a “Proyectos”.

Dado lo anterior, es necesario que la UTT establezca planes de mejoramiento asociados, con el fin de mitigar la exposición a los riesgos relacionados en este reporte.

### **HALLAZGO N° 13. Inoportunidad e inconsistencias en la respuesta de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).**

**Descripción:** El objetivo de la gestión de las PQRSD es *“Garantizar la respuesta a las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias que presentan los ciudadanos o personas jurídicas, cumpliendo los principios de acceso a la información y transparencia”*

(Procedimiento PR-PAC-001, versión 2), y en la verificación del cumplimiento por parte de la UTT del procedimiento y lineamientos establecidos por la ADR, en una (1) petición revisada por la Oficina de Control Interno, se observó:

- a. **Inconsistencias en respuesta dada al peticionario.** El 14 de junio de 2019 la Asociación Agrícola y Pecuaria Cerro La Vieja ASOCEVI presentó a la UTT una *“iniciativa de Proyecto para establecimiento de cultivo de Sacha Inchi - Municipio de Sardinata”*, la cual fue radicada con N° 20193504002411; además, el 26 de junio de 2019 remitió documentos faltantes de la iniciativa presentada, que fueron recibidos y radicados bajo el N° 20193504002551. En respuesta a estos dos (2) radicados, el 21 de agosto de 2019 la UTT informó al peticionario que: *“Esta iniciativa fue registrada en el Banco de Proyectos con el número 1328, se iniciará la revisión (...). El resultado de la revisión se comunicará por este mismo medio.”* (Radicado de salida N° 20193504014652).

Al validar la información de la iniciativa en el aplicativo Banco de Proyectos, la Oficina de Control Interno evidenció que la iniciativa registrada bajo el número 1328 correspondía a un proyecto denominado: *“Mejoramiento del sector productivo Porcícola, con la implementación de procesos innovadores nutricionales, por medio de la biotransformación de excretas para beneficiar a 101 familias en situación de desplazamiento del municipio de Toluviejo, departamento de Sucre”*, lo cual denota errores o inconsistencias en la respuesta dada al peticionario, y que, el proyecto presentado por el beneficiario había sido registrado bajo el número 2982, y no 1328 como fue informado.

- b. **Incumplimiento de los términos establecidos para la respuesta de PQRSD.** En el análisis de la trazabilidad de la solicitud con radicado N° 20193504002551 *“Remisión de documentos faltantes para su respectiva radicación de iniciativa de proyecto para el establecimiento de cultivo de sachu incha del municipio de Sardinata”* de fecha 26 de junio de 2019, se observó que la UTT dio respuesta a este radicado el 21 de agosto de 2019, es decir, 37 días hábiles después de recibida la solicitud, sobrepasando el



tiempo límite establecido para emitir el comunicado, contraviniendo lo establecido en el procedimiento “*Gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias - PQRSD*” (PR-PAC-001), versión 2, que en su numeral 5, apartado 5, indica los “*tiempos de respuesta a las solicitudes presentadas a la ADR*”, en el cual se menciona que, las “*solicitudes de documentos o Información*” deben ser respondidas dentro de los 10 días hábiles a partir del día siguiente a la fecha de radicación de la misma, con fundamento legal en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1755 de 2015.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No se está verificando ni revisando el contenido de las respuestas emitidas por la UTT</li> <li>▪ Falta de mecanismos de control de los tiempos de respuesta de las solicitudes allegadas a la UTT.</li> <li>▪ Deficiente seguimiento a las PQRSD gestionadas por la Dirección de la UTT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inoportunidad en la atención de PQRSD radicadas por los ciudadanos.</li> <li>▪ Inadecuada respuesta a las PQRSD radicadas por los peticionarios.</li> <li>▪ Inobservancia de los servidores públicos y contratistas sobre las alertas remitidas por Participación y Atención al Ciudadano para el seguimiento en el cumplimiento de los términos legales para atender las PQRSD de la ADR.</li> <li>▪ Proporcionar probablemente información errónea o desactualizada a los ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias a la ADR por parte de los proponentes de Iniciativas de Proyectos por falta de trámite de los mismos o errores en dicha diligencia.</li> <li>▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR.</li> <li>▪ Incumplimiento de leyes y regulaciones para la atención de PQRSD.</li> <li>▪ Desistimiento por parte solicitantes de inscribir Iniciativas de Proyectos ante la ADR.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Se requiere de la intervención y revalidación de las respuestas que se dan a los peticionarios, con el fin de corroborar que correspondan a la realidad. Esta función debe ser asumida por el Director de la UTT, sin perjuicio de las revisiones intermedias que otros servidores hayan efectuado, teniendo en cuenta que: “*El pronunciamiento de las entidades en virtud del Derecho de petición debe ser: Claro, como quiera que debe contener argumentos comprensibles y razonables. (...). b. Preciso, que haya sido realizado con exactitud y rigurosidad. c. Congruente, es decir, que exista relación entre lo respondido y lo pedido, excluyendo referencias evasivas o que resulten ajenas al asunto planteado*”. (numeral 5.15 del procedimiento “*Gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias – PQRSD*” (PR-PAC-001) versión 3).

De manera paralela al control que se ejerce desde el nivel central, se insta a que la UTT lleve una base de datos con todas aquellas PQRSD que lleguen a su despacho, con el fin de que se pueda efectuar su seguimiento individual en lo concerniente a plazo de respuesta y contenido de fondo. Esta base de datos debe contener las entradas y salidas, con número de radicado, fechas de recepción y de respuesta, responsable, contenido y clasificación dentro del tipo de entrada a que corresponda. Al final, la información almacenada debe ser coherente con lo registrado en el aplicativo de ORFEO, en relación a su contenido.

Atendiendo a los términos legales, para los casos en que no sea posible dar respuesta dentro de los plazos establecidos, se tendrá que informar al solicitante antes de que venzan los plazos y explicar las razones por las cuales se extenderá el tiempo de respuesta, para poder dar una respuesta de fondo.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** Respecto a las “**Inconsistencias en respuesta dada al peticionario**” la unidad auditada manifestó: “*Lo que se evidencia en esta situación es una inconsistencia de forma y no de fondo, porque la Asociación en el oficio N° 20193504002551 en el asunto consigna el radicado de la iniciativa que es válido para el registro en el Banco de Proyectos y el seguimiento en Orfeo. Las respuestas por parte de la UTT van con número de radicado, datos de contacto y nombre del proyecto que corresponden a los datos de la Organización ASOCEVI. El número 1328 del Banco de Proyectos es el número asignado en el momento de registrar la iniciativa en la herramienta Banco de Proyectos.*

*La UTT lleva un archivo en Excel con todas las PQRSD que llegan y contienen las entradas y salidas. Este archivo es actualizado por la contratista encargada de correspondencia y ORFEO. (...)*”.

**Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada:** Falta de mecanismos de control de los tiempos de respuesta de las solicitudes allegadas a la UTT.

## Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Fortalecer el manejo en Excel del seguimiento de la respuesta a la PQRSD tanto externamente (respuesta al peticionario) como internamente (responsable en la ADR de la respuesta).	Archivo Excel de control de respuestas internas y externas debidamente revisado por el Director de la UTT o su delegado.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-dic-2020

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

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

Frente a la inconsistencia de respuesta dada al peticionario, la situación encontrada hace referencia a que la UTT no debe emitir una respuesta al proponente del proyecto hasta tanto la iniciativa no se encuentre inscrita en el Banco de Proyectos, en estado “definitivo”. Si la iniciativa se encuentra en estado “borrador” y no se da por finalizado su proceso de inscripción, no se tendrá en cuenta para evaluación y calificación; además, si este es el caso, el número de la Iniciativa será remplazado o asociado a otra que se esté registrando, tal y como sucedió en este caso, donde la iniciativa bajo el número 1328 en el aplicativo Banco de Proyectos no correspondía a la *“iniciativa de Proyecto para establecimiento de cultivo de Sacha Inchi - Municipio de Sardinata”*, de la UTT de Cúcuta, sino al proyecto denominado *“Mejoramiento del sector productivo Porcícola, con la implementación de procesos innovadores nutricionales, por medio de la biotransformación de excretas para beneficiar a 101 familias en situación de desplazamiento del municipio de Toluviejo, departamento de Sucre”*. En este orden de ideas, se expone que la respuesta dada al solicitante fue inconsistente, porque la iniciativa, en su momento, no estaba inscrita, sino en estado “borrador”; y segundo, actualmente está inscrita bajo el número 2982, que difiere del informado en la respuesta al solicitante.

Por las razones expuestas, se considera que es un tema de fondo, porque, al momento de la auditoría, no se había subsanado la respuesta que se dio al proponente, y también,

porque mientras esta iniciativa estuvo en estado de borrador, no se tuvo en cuenta para evaluación y calificación, de tal forma que la sustentación dada no desvirtúa el hallazgo.

En este orden de ideas, se recomienda formular los planes de mejoramiento pertinentes para gestionar las causas que originan los riesgos expuestos en este reporte.

### RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Deficiencias en la gestión y supervisión de las actividades de administración del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Río Zulia – ASOZULIA.	No	Abierto
2	Inexactitud y omisiones en la facturación de las tarifas autorizadas e inconsistencias en los datos requeridos para la liquidación de los servicios prestados en el Distrito ASOZULIA.	No	Abierto
3	Identificación de conexiones irregulares o clandestinas para toma de agua en el área de influencia del Distrito de Adecuación de Tierras.	No	Abierto
4	Incumplimiento de lineamientos en la recuperación de la inversión, plan de riego, informe semestral de facturación y evaluación anual de capacidad de las Asociaciones para administrar los distritos.	No	Abierto
5	Incumplimiento de los términos contractuales y procedimentales en las entregas de bienes, insumos y/o servicios y en los pagos a los proveedores.	No	Abierto
6	Inconsistencias e incumplimiento de requisitos para la entrega de bienes, insumos y/o servicios a los beneficiarios de los PIDAR y deficiencias en las actas de entrega.	No	Abierto
7	Debilidades en el diligenciamiento de los informes mensuales de seguimiento a la ejecución de los PIDAR y falta de una metodología para medir el nivel de avance.	No	Abierto

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
8	Desalineación en la aplicación de los lineamientos de socialización de los PIDAR, conformación y sesiones del Comité Técnico de Gestión Local - CTGL e imprecisiones en actas.	No	Abierto
9	Inconsistencias en la clasificación de los beneficiarios y falta de registro en la caracterización y autorización de potenciales beneficiarios.	No	Abierto
10	Iniciativas de PIDAR recibidas en la UTT sin registro en el aplicativo Banco de Proyectos e imprecisiones en respuestas a los proponentes.	No	Abierto
11	Errores y/u omisiones en la evaluación de solicitudes de habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria.	No	Abierto
12	Incumplimiento de las disposiciones procedimentales y normativas en la organización, clasificación y disposición del archivo de gestión de la UTT N° 4 - Cúcuta.	No	Abierto
13	Inoportunidad e inconsistencias en la respuesta de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD).	No	Abierto

**Notas:**

- La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.
- La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por los servidores de la Unidad Técnica Territorial N° 4 – Cúcuta, así como por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la que hace parte, y demás áreas pertinentes (Dirección de Adecuación de Tierras, Secretaria General, Vicepresidencia de Gestión Contractual), a través de solicitudes y consultas

realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.

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

--

Bogotá D.C., 23 de abril de 2020.

## **HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA**

Jefe Oficina de Control Interno

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

**Revisó:** *Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor T1.*