

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR
Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2020-013

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna a la Unidad Técnica Territorial N° 12 – Villavicencio.

DESTINATARIOS:¹

- Claudia Ortiz Rodríguez, Presidente.
- Víctor Manuel Mondragón Maca, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado de la 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): Yeny Diarira Herreño Ariza, Contratista.

Bryan Javier Duarte Villamil, Contratista.

Johana Patricia Reyes Acosta, Contratista.

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

OBJETIVO(S): Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos asociados a las actividades ejecutadas en la Unidad Técnica Territorial N° 12 - Villavicencio (en adelante, UTT N° 12).

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° 12 - Villavicencio, relacionados con:

- Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. (PID)
- 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 Contractual. (GCO)
- Gestión Documental. (DOC)
- Gestión Administrativa. (GAD)
- Participación y Atención al Ciudadano. (PAC)
- Gestión Tecnologías de la Información. (GTI)

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 del proceso “Implementación de Proyectos Integrales” al evaluar el cumplimiento de contratos suscritos para la ejecución de actividades de dicho proceso.

Aunque el proceso “Administración del Sistema Integrado de Gestión” (SIG) fue contemplado en la etapa de planeación de la auditoría, éste no fue considerado en la ejecución de la misma, debido a que en las pruebas de recorrido se identificó que el mismo no estaba contemplado dentro de las funciones o responsabilidades asignadas a la UTT; en consecuencia, los riesgos identificados y asociados a este proceso no fueron cubiertos en la ejecución de la auditoría

Período Auditado: Enero de 2019 a Febrero 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.

LIMITACION EN EL ALCANCE: Debido a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 457 y 531 de 2020 “*en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia el Coronavirus COVID-19*”, en donde se ordenó el “*aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas*” a partir del 25 de marzo de 2020 y hasta el 27 de abril de 2020, se presentó limitación en la ejecución de las pruebas de eficacia operativa a controles relacionados con los siguientes procesos, debido al impedimento para realizar las visitas de campo requeridas a la UTT N° 12 y a los Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras ubicados en su zona de influencia:

- **Gestión Contractual (GCO).** Revisión de información física complementaria de los expedientes de los Contratos de Prestación de Servicios N° 337 y 536 de 2019, la cual, según resultados de indagaciones a los responsables, reposaba en las instalaciones de la UTT N° 12.
- **Gestión Documental (DOC).** Verificación física de la ordenación y organización de la documentación contenida en los expedientes relacionados con las solicitudes de habilitación de Entidades para Prestar Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEAS) y con el DAT San Juanía relacionada con la recuperación de la inversión (pagarés,

cartas de instrucciones, formatos de recaudo de cartera e informes mensuales de cartera, etc.).

- **Gestión Administrativa (GAD).** Verificación física de los bienes asignados a la UTT N° 12 para conceptuar sobre su existencia y estado.
- **Gestión de Tecnologías de la Información (GTI).** Inspección física a los equipos de cómputo ubicados en la UTT para la validación de la adecuada instalación, uso del software y navegación en la web.
- **Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras (ADT).** Visita al Distrito de pequeña escala San Juanía ubicado en el municipio de Acacías (Meta) y entrevistas con sus usuarios y el representante legal de la Asociación de Usuarios San Juanía - ASOSANJUANIA que lo administra, opera y conserva.

Respecto a este distrito, la Oficina de Control Interno fue informada por la UTT N° 12 que para su Administración, Operación y Conservación - AOC por parte de ASOSANJUANIA, no mediaba un contrato de AOC entre dicha Asociación y la ADR, por lo que, se indagó al respecto con la Vicepresidencia de Integración Productiva – VIP, quienes, mediante correo electrónico del 26 de marzo de 2020, manifestaron:

“La Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP mantiene todos los Distritos de Pequeña Escala transferidos a título gratuito mediante la Resolución N° 01275 del 27 de octubre de 2016 en las mismas condiciones jurídicas en que fueron entregados por el extinto INCODER, es decir, dadas las facultades otorgadas por la Ley 41 de 1993, el Decreto 1071 de 2015, y demás normatividad relacionada, las Asociaciones de Usuarios desde la entrada en operación de cada uno de los Distritos ejercen la Administración, Operación y Conservación - AOC de los mismos; para lo cual, no existen antecedentes de suscripción de contratos con las respectivas Asociaciones, ni por parte del INAT ni del INCODER. La VIP considera que no es necesario suscribir con cada Asociación de un Distrito Pequeña Escala un contrato de AOC, como el que se suscribe con las Asociaciones de Distritos de Mediana y Gran Escala teniendo en

cuenta lo siguientes aspectos: 1. Los Distritos de Pequeña Escala, por su tamaño, no revisten un grado de complejidad en su manejo administrativo, operativo y de conservación que ameriten la suscripción de un contrato de AOC con la Asociación. 2. Las Asociaciones de pequeña escala, en la mayoría de los casos, no cuentan con los recursos propios necesarios para tomar la póliza única de seguro que se debe exigir para la suscripción de un contrato de AOC con una Entidad Pública como la ADR, costo que deberá ser asumido por todos los asociados o usuarios del Distrito mediante cuota extraordinaria de la Asociación aprobada en Asamblea General de Usuarios, incrementado los costos para los usuarios. 3. La normatividad existente tiene las facultades suficientes para que las Asociaciones de Usuarios de Pequeña Escala ejerzan la Administración, Operación y Conservación de los Distritos de pequeña escala sin suscribir contrato de AOC.”

Por lo anterior, no se ejecutaron las pruebas de auditoría relacionadas con supervisión de contrato de AOC, facturación del servicio y cumplimiento del Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (Actualización 2015).

De otra parte, la Oficina de Control Interno programó visita de campo a tres (3) PIDAR ubicados en el departamento de Vichada, para ser ejecutada en el período comprendido entre el 16 y el 20 de marzo de 2020, por lo que se tramitó la comisión respectiva el 9 de marzo de 2020 (antes del aislamiento preventivo obligatorio y dentro de los tiempos establecidos por la Entidad), no obstante, mediante correo electrónico del 12 de marzo de 2020, la Secretaría General informó acerca de la no disponibilidad de tiquetes aéreos con destino a Puerto Carreño en las fechas requeridas, razón por la cual esta visita de auditoría no fue llevada a cabo.

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*"
- Ley 594 de 2000 "*Por medio de la cual se dicta la ley general de archivo.*"
- 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 Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.
- 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: Implementación de Proyectos Integrales (IMP)

1. Inconsistencias en la sustitución de beneficiarios y deficiencias en la entrega de bienes, insumos y/o servicios de los PIDAR, debido al retiro de beneficiarios no relacionados en acta de aprobación de sustitución, reporte de beneficiarios como “activos” los cuales fueron sustituidos e ingreso de nuevos beneficiarios sin evidencia de a quiénes sustituían, como también, deficiencias en la entrega de insumos agrícolas, actas de entrega sin la totalidad de firmas requeridas y entrega de bienes y/o insumos sin soporte de entrega o evidencia de recibo a satisfacción por parte de los beneficiarios.

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

2. Inobservancia de las normas y lineamientos procedimentales establecidos para la recuperación del monto de las inversiones de las obras de adecuación de tierras, tales como: inexistencia de acta final de compromiso, pagarés y carta de instrucciones, pagarés diligenciados y cartas de instrucciones firmadas en blanco, pagos realizados por usuarios de quienes no se observó pagaré, pagos registrados en la base de datos de cartera sin obtener copia de la consignación, omisión de reporte de pagos en Informe Mensual de Recaudo de Cartera y falta de oportunidad en la entrega de dicho informe.

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

3. Incumplimiento de lineamientos procedimentales en atención de solicitudes de habilitación de EPSEAS y en la subsanación de las mismas, que obedecieron a la falta de oportunidad en la respuesta al solicitante y a la ausencia de comunicación de desistimiento de la solicitud, así como el archivo de la misma.

Proceso: Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PID)

4. Debilidades en la estructuración e implementación de Planes Integrales Departamentales, referentes a demoras en la aprobación del PIDARET del departamento del Meta por parte de la Asamblea Departamental que impide la ejecución de la fase de implementación del Plan en el departamento; así como la falta de priorización del PIDARET del departamento de Vichada para el inicio de su estructuración.

Proceso: Participación y Atención al Ciudadano (PAC)

5. Extemporaneidad en la respuesta de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias - PQRSD, toda vez que se observaron PQRSD radicadas en la UTT, atendidas y notificadas al peticionario por fuera de los términos establecidos en la Ley.

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA

Incluidos en los Mapas de Riesgos de Gestión de los procesos

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Imprecisiones en la información obtenida para la elaboración de los Planes. (PID)	SI
Incumplimiento de las metas establecidas para la formulación de los PIDARET a nivel nacional. (PID)	SI
Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR. (EFP)	SI
Duplicidad de recurso al mismo beneficiario. (EFP)	SI
Vinculación de beneficiarios sin el lleno de requisitos procedimentales o atención a grandes productores. (EFP)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Deficiencia en la estructuración de proyectos. (EFP)	SI
Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la resolución de adjudicación del proyecto. (IMP)	SI
Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto. (IMP)	SI
Proyectos en implementación con documentación soporte falsa. (IMP)	SI
Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos administrados directamente por la ADR. (ADT)	NO
Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. (ADT)	SI
Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. (ADT)	SI
Pérdida o afectación de los documentos. (DOC)	SI
Alteración o daño de la información en el archivo central (UTT). (DOC)	SI
Posible apropiación indebida por parte del personal de la ADR de los bienes de la Agencia, para beneficio personal o de un tercero. (GAD)	NO
Hurto de los bienes de la ADR. (GAD)	NO
Afectación a terceros por daño inminente en los inmuebles donde funciona la ADR. (GAD)	NO
Inobservancia por parte de los servidores públicos y contratistas de 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. (PAC)	SI
Proporcionar probablemente información errónea o desactualizada a los ciudadanos. (PAC)	SI
Incumplimiento de los tiempos de respuesta de los PQRSD y correspondencia en general. (DOC)	SI

Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción de los procesos

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Posibilidad de utilizar los espacios participativos para favorecer intereses económicos y políticos de un grupo específico. (PID)	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. (EFP)	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. (EFP)	SI
Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero. (ADT)	NO
Posible alteración de los costos de los servicios de transporte terrestre, fluvial y semovientes, reportados en la legalización de las comisiones con los recursos del presupuesto de la ADR para aumentar los ingresos del comisionado. (GAD)	SI
Favorecimiento a terceros dando o recibiendo dádivas, así como beneficios para la adjudicación de procesos de contratación. (GCO)	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 si mismo o a un tercero. (DOC)	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. (PAC)	SI

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Inadecuada y/o insuficiente identificación de actores territoriales que deberían vincularse a la estructuración de los Planes. (PID)	SI
Deficiente e/o inadecuada estructuración de los Planes (no contemplan objetivos, enfoque metodológico, requerimientos del proceso de planeación y alcances) (PID)	SI
Identificación insuficiente o inadecuada de apuestas territoriales del Departamento (PID)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Desalineación entre apuestas territoriales del Departamento y rentas sociales que generan (PID)	SI
Omisión en la construcción de escenarios futuros debidamente validados en los encuentros territoriales. (PID)	SI
Inadecuada construcción del " <i>Documento del Plan</i> " (Síntesis del diagnóstico integral + ejercicio de prospectiva territorial + marco lógico del plan de acción + plan de inversiones) (PID)	SI
Proposición de PIDARs a desarrollar, desalineados con el Plan Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural o que no hayan sido producto de priorización participativa (PID)	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 (EFP)	SI
Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes. (EFP)	SI
Rezagos entre la ejecución del proyecto y su nivel de avance según la herramienta Banco de Proyectos, en la fase de Estructuración (EFP)	SI
Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles. (EFP)	SI
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. (EFP)	SI
Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. (IMP)	SI
Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. (IMP)	SI
Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. (IMP)	SI
Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTL y los aspectos mínimos procedimentales. (IMP)	SI
Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. (IMP)	SI

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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
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. (ADT)	NO
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. (ADT)	NO
Cálculo inadecuado del valor de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras. (ADT)	NO
Modificaciones de la naturaleza o esencia (objeto) de los contratos suscritos. (GCO)	SI
Realizar cambios o adiciones (otrosíes) no autorizados a los contratos suscritos. (GCO)	NO
Prorrogar injustificadamente el término de duración de los contratos suscritos. (GCO)	SI
Autorizar pagos o desembolsos a contratistas sin haber revisado/aprobado previamente el cumplimiento de sus actividades. (GCO)	SI
Interrumpir/suspender injustificadamente la ejecución de los contratos. (GCO)	SI
Incumplimiento de leyes y regulaciones aplicables a la conservación, organización, uso, custodia y manejo de documentos y archivos de la UTT. (DOC)	SI
Consulta y/o préstamo de archivos o correspondencia de carácter reservado o restringido. (DOC)	SI
Asignación de carácter reservado o confidencial a documentos que deben ser abiertos para consulta. (DOC)	NO
No cobrar por la expedición de copias auténticas de archivo o correspondencia que ameritaban pago. (DOC)	NO
Inoportunidad en la atención de PQRSD radicadas por los ciudadanos. (PAC)	SI
Inadecuada respuesta a las PQRSD radicadas por los peticionarios. (PAC)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Exposición de la información y acceso por parte de terceros, que puedan generar daño, alteración o uso indebido, así como suplantación de identidad. (GTI)	NO
Uso de Software no Licenciado, o no autorizado por políticas internas. (GTI)	NO
Instalación de aplicaciones maliciosas o dañinas. (GTI)	NO

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° 12 - Villavicencio, 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:

- Vinculación de la institucionalidad en la construcción del Plan Integral Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - PIDARET, tales como: espacios de participación ciudadana existentes en el territorio, Unidad del Plan e instancia de consulta departamental al Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario - CONSEA para recomendaciones de ajuste al PIDARET, así como la programación de espacios participativos, evitando coincidir con agenda electoral y en lugares de reunión con zonas de acceso seguras para los actores y participantes.
- Conformación de Instancias de Participación Territoriales empleando espacios de participación ciudadana existentes en cada territorio, revisando su conformación e invitando integrantes de sectores que no tenían representación en estos espacios.
- Preparación de las condiciones institucionales y técnicas territoriales, para dar inicio al proceso de planeación del desarrollo agropecuario y rural departamental, así como la socialización de los objetivos, enfoque metodológico, requerimientos del proceso de planeación y alcances del Plan a los actores territoriales.

- Revisión de las iniciativas para la la estructuración y formulación de los PIDAR verificando los requisitos mínimos habilitantes de la propuesta, emitiendo el concepto acerca del cumplimiento de éstos, actualización permanente de dichas iniciativas en el aplicativo Banco de Proyectos y adecuado estudio y análisis de los requisitos para la vinculación de beneficiarios al proyecto.
- Elevación de solicitudes al Comité Técnico Local (CTL) de modificaciones requeridas en los PIDAR durante su proceso de implementación, como también de la inversión de excedentes de los recursos de financiación con su respectivo plan de inversión.
- Socialización adecuada y oportuna de los PIDAR a los beneficiarios.
- Evaluación y selección de proveedores, de acuerdo con los requisitos establecidos en las sesiones del Comité Técnico Local verificando el cumplimiento de los términos de referencia determinados para la adquisición de los bienes, insumos y/o servicios que se pretendan adquirir o contratar, de acuerdo con lo establecido en los PIDAR.
- Realización periódica de sesiones de los Comités Técnicos Locales para verificar avances de los proyectos e identificar y/o conocer posibles alertas.
- Supervisión de los contratos, a través del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto contractual.

HALLAZGOS:

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

HALLAZGO N° 1. Inconsistencias en la sustitución de beneficiarios y entrega de bienes, insumos y/o servicios de los PIDAR.

Descripción: Con el fin de verificar el cumplimiento procedimental en la ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (en adelante, PIDAR), la Oficina de Control Interno realizó la evaluación de seis (6) PIDAR (3 del departamento del Meta y 3 del Vichada); de los cuales, en la implementación del PIDAR con Resolución de cofinanciación N° 270 del 16 de abril de 2018 por valor de \$1.476.660.080 que beneficiaba a ciento cuarenta y ocho (148) pequeños y medianos productores pertenecientes a nueve (9) Asociaciones ubicadas en los municipios de Acacías, Restrepo, Guamal, Cabuyaro, Puerto López, Vista Hermosa, El Dorado y El Castillo del departamento de Meta, el cual fue ejecutado mediante convenio con la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), se observaron las siguientes situaciones:

a. **Inconsistencias en la sustitución de beneficiarios.** El 17 de septiembre de 2019 mediante acta N° 10 del Comité Técnico Local (en adelante, CTL) se aprobó la sustitución de treinta y cuatro (34) beneficiarios, por lo que, la Oficina de Control Interno confrontó el contenido del listado de beneficiarios inicial del proyecto con el final o definitivo al 31 de marzo de 2020 suministrados por la UTT el 2 de abril de 2020, para validar la formalidad de dicha sustitución, en lo que identificó las siguientes situaciones:

- Cuatro (4) beneficiarios que figuraban en el listado inicial no se observaron registrados en el listado final, y éstos no estaban incluidos dentro de los que se aprobó sustitución en el acta N° 10 del CTL, así como tampoco se evidenció solicitud formal de los beneficiarios para su retiro.
- Dos (2) beneficiarios que fueron sustituidos en acta N° 10 del CTL figuraban como activos en el listado final o definitivo.

- Dos (2) beneficiarios se observaron incluidos en el listado final o definitivo; no obstante, éstos no estaban registrados en el listado inicial, como tampoco se observó su inclusión mediante sustitución de otros beneficiarios en el acta N° 10 de CTL.
- b. En la verificación de la documentación suministrada que respaldaba las entregas de material vegetal, agroinsumos, herramientas y equipos a los beneficiarios, y de acuerdo con el Plan de Adquisiciones aprobado mediante sesión del CTL N° 1 realizado el 19 de diciembre de 2018, la Oficina de Control Interno evidenció:
- **Entrega de bienes, insumos y/o servicios sin soporte o evidencia.** De 148 beneficiarios no se evidenciaron veintinueve (29) actas de entrega y recibo a satisfacción de material vegetal, treinta y tres (33) de agroinsumos y treinta y tres (33) de herramientas, para un total de noventa y cinco (95) actas faltantes.
 - **Actas de entrega sin firma de las partes.** El acta de entrega de material vegetal al beneficiario con identificación *****823 en Puerto López, no fue suscrita por el representante de los beneficiarios o su delegado (Asociación ASOPRODAMET), lo que indicaba la ejecución de entregas sin la presencia de todos los actores, o con personas que no acreditaban la calidad de beneficiarios.
 - **Deficiencias en la entrega de agroinsumos.** Durante las visitas de campo realizadas por la Oficina de Control Interno al municipio de Puerto López (Meta) el 16 y 17 de marzo de 2020, los beneficiarios de las veredas El Toro y El Rodeo manifestaron inconformidades respecto del proyecto, especialmente en lo relacionado con las entregas de los insumos, de lo que indicaron la realización de una comunicación para la UTT el 9 de marzo de 2020 con la manifestación de las falencias del proyecto, así como los impactos generados en la ejecución del proyecto y en los beneficiarios.

En relación con esta comunicación, se identificaron deficiencias en la entrega de los insumos colinos de plátano y plántulas de cacao, que generaron inconformidad en los beneficiarios, por cuanto su entrega se realizó en septiembre de 2019, época en la que iniciaban las oleadas intensas de calor en el departamento del Meta. Para el caso de los colinos de plátano, las entregas no se realizaron con suficientes días de anticipación entre una entrega y la otra (Colinos de plátano el 11 de septiembre y plántulas de cacao 30 de septiembre de 2019) para alcanzar a cumplir el objetivo inicial de la siembra que era dar sombra a las plántulas de cacao, lo que conllevó a que estas recibieran rayos directos del sol y poco a poco se fueran quemando, lo cual se corroboró en que, de veinte (20) predios visitados se observaran solo cuatro (4) predios con plantaciones sanas.

Los resultados de las visitas de campo fueron consistentes con lo informado por la Dirección de Seguimiento y Control de la ADR a la Oficina de Control Interno, mediante correo electrónico del 25 de febrero de 2020, en el que relacionó las alertas que fueron generadas a la ejecución de este PIDAR durante la vigencia 2019 y comunicadas a la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP, en las siguientes fechas y memorandos radicados, así:

- **16 de enero de 2019** (Radicado 20194200001663). Retrasos en la ejecución del proyecto, demoras en el inicio de este, pues la notificación se realizó desde el 16 de abril de 2018 y al mes de enero de 2019 los beneficiarios no conocían al ejecutor u operador (UNODC).
- **9 de agosto de 2019** (Radicado 20194200030723). Se reportó a la VIP la inconformidad manifestada por el Representante Legal en los CTL, referente al atraso en la ejecución del PIDAR, falta de publicación de los términos para los insumos necesarios para siembra, falta de información de las fechas de entrega del material por parte del proveedor, por lo que, en su momento manifestaron intención de retiro si no se agilizaban las entregas.

- **2 de diciembre de 2019** (Radicado 20194200052393). *"Se evidenció que los insumos y herramientas a la fecha de la visita del 12 al 15 de noviembre de 2019, solo habían sido entregados en (...) Puerto López; sin embargo, está pendiente de entrega las bolsas plásticas para el plátano, las tijeras aéreas y algunos serruchos curvos. Por otro lado, a los beneficiarios de los municipios de Cabuyaro, Guamal y Acacias no les habían sido entregados estos bienes, situación que ha generado molestia e inconformidad por parte de los beneficiarios ya que han tenido que incurrir en gastos para la compra de los abonos y otros insumos que son necesarios para llevar a cabo el establecimiento y buen desarrollo del cultivo de cacao en asocio con plátano".*

En esta última alerta también informó: *"De acuerdo con el cronograma de actividades aprobado en CTL N° 1 con fecha de 19 de diciembre de 2018, la entrega de estos bienes agropecuarios para las familias beneficiarias estaba programada del mes 3 al 13, teniendo como fecha de partida el 14 de diciembre de 2018, día que fue firmado el Memorando de Acuerdo 175 de 2018. Teniendo en cuenta esta evidencia han transcurrido casi los 9 meses, desde marzo hasta noviembre de 2019, sin que los beneficiarios de Cabuyaro, Acacias y Guamal reciban los insumos y herramientas como fue establecido inicialmente, lo cual afecta el adecuado desarrollo del proyecto y pone en riesgo por motivos técnicos al cultivo."*

Ante las alertas emitidas, la VIP respondió el 26 de diciembre de 2019 mediante radicado 20193000058523, lo siguiente: *"(...) La Unidad Técnica Territorial N°12 informa que las principales causas de las demoras en las entregas de bienes agropecuarios han sido "(...) las declaraciones desiertas de los procesos de adquisiciones, las instancias de segunda revisión por parte de UNODC y el incumplimiento en el proceso de entregas por parte del proveedor CERCAGRO DEL LLANO S.A.S (...)" Teniendo en cuenta lo anterior, la Unidad Técnica Territorial N°12 junto con el cooperante han apoyado a la organización ejecutora*

y contratante de los bienes agropecuarios, ASOPRODAMET, a proceder de acuerdo a lo estipulado en el contrato con el proveedor y se está a la espera de la actuación de la aseguradora.”

Pese a las alertas generadas en cuanto al tiempo de entrega de los bienes y/o productos, no se observó una intervención oportuna y eficaz por parte de la Unidad Técnica Territorial y/o solicitud de acompañamiento al ejecutor UNODC, que evitara los resultados evidenciados durante las visitas a los veinte (20) predios, en las cuales se observaron dieciséis (16) predios con plantaciones de cacao y plátano totalmente quemadas y se percibió inconformidad en los beneficiarios debido a la ausencia de acompañamiento continuo; por lo anterior, se desconoce la situación real del proyecto y se genera incertidumbre frente al tratamiento que se dará para la continuidad del mismo.

Las situaciones anteriormente descritas, configuraron incumplimientos de 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: 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. (...). 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 5.6.1 “(...). Las solicitudes de ajustes a los PIDAR deben provenir de los beneficiarios a través de una comunicación escrita firmada por el representante legal de las organizaciones beneficiarias informando y justificando los motivos que dan origen a los ajustes; esta comunicación deberá ser radicada en la Unidad Técnica Territorial y analizada en el Comité Técnico de Gestión Local del proyecto, los cuales son: (...). 2. Sustituir beneficiarios y predios, según corresponda. (...).”

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.” Actividad 11. “Visitas de seguimiento a la implementación; Se realizarán visitas de seguimiento periódico con el fin de reportar el estado de avance, dificultades presentadas, avance de la ejecución financiera (cofinanciación y contrapartida), de acuerdo con lo aprobado en los comités técnicos de gestión de proyectos.”

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omisión procedimental respecto del cumplimiento de los requisitos para la sustitución de los beneficiarios. ▪ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. ▪ Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. ▪ Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas). ▪ Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. ▪ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilización y entrega de recursos a personas que no hacen parte de la lista de beneficiarios aprobados. ▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la inadecuada ejecución del proyecto. ▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR. ▪ Interrupción de la continuidad en la ejecución del proyecto y la consecución oportuna de sus objetivos.

Recomendación(es):

- a. Diseño de Lista de Chequeo para sustitución de beneficiarios en procura de evitar la omisión procedimental ocurrida sobre las sustituciones de beneficiarios, se aconseja elaborar una lista de chequeo que contemple entre otros, los requisitos y pasos requeridos para el análisis y aprobación de las sustituciones por parte del Comité Técnico Local y que además incluya la lista de los beneficiarios a sustituir para poder hacer un conteo preventivo al momento de analizar los soportes e incluirlos en el acta de aprobación. Adicional a esto sería una buena práctica establecer como punto fijo de análisis en todos los comités la validación de si existen o no sustituciones por revisar.

- b. 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.

- c. 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.
- d. Conciliar periódicamente entregas frente a registros o 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.
- e. Seguimiento a compromisos. Finalmente, deberá considerarse, como parte del primer punto de la orden del día de cada CTL, 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.

Justificación: “(...): “Por las medidas adoptadas para atender la contingencia generada por el COVID-19, entre ellas, la continuidad del ejercicio de las funciones y/o actividades de los servidores públicos en modalidad virtual desde su lugar de residencia o domicilio contractual (apoyándose en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones)” es posible que en las carpetas que reposan en la oficina de la UTT N° 12 se puede encontrar más documentación relacionada con la Ejecución del Proyecto.”

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

- Omisión procedimental respecto del cumplimiento de los requisitos para la sustitución de los beneficiarios.
- 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
Realizar una lista de chequeo para verificar el cumplimiento de los requisitos definidos en el procedimiento para sustitución de beneficiarios.	Una (1) lista de chequeo para sustitución de Beneficiarios.	Preventiva	Equipo Humano UTT	1-may-2020	30-may-2020
Efectuar un CTL con el fin de actualizar la sustitución de los beneficiarios.	Un (1) CTL realizado	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-jun-2020
Realizar un cronograma de entregas de los Insumos y equipos agrícolas en consenso con la ADR – UNODC - ASOPRODAMET y Asociaciones correspondientes.	Un (1) cronograma elaborado	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-jun-2020	30-jul-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Definir con las Asociaciones de Beneficiarios los canales de comunicación que tienen con la ADR – UNODC -ASOPRODAMET.	Un (1) canal de comunicación definido con las Asociaciones	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-may-2020	30-jun-2020
Construir una Base de Datos que permita realizar un monitoreo de las entregas realizadas a los beneficiarios.	Un (1) archivo digital	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-may-2020	30-dic-2020
Requerir a los Proveedores el cumplimiento de las entregas, en tiempo y calidad, de los materiales, equipos e insumos.	Actas de entrega firmadas por las partes	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-may-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.

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 determinada para este hallazgo; no obstante, se recomienda a los responsables de la Unidad Técnica Territorial N°12 - Villavicencio, establecer acciones preventivas que contribuyan a evitar que las situaciones identificadas no se reiteren hacia el futuro.

Respecto de la acción propuesta “*Requerir a los Proveedores el cumplimiento de las entregas, en tiempo y calidad, de los materiales, equipos e insumos*” se recomienda ajustar la meta a un documento diferente, debido a que las actas de entrega firmadas por las partes son un control que se ejecuta actualmente en el marco de las actividades del PIDAR.

Se insta a que el plan de mejoramiento establecido para este hallazgo sea instituido para su aplicación a todos los PIDAR, debido a que los hallazgos, si bien se establecen sobre una muestra seleccionada, las acciones de mejora deberían ser aplicadas en la ejecución del procedimiento “Implementación de los Proyectos Integrales”.

HALLAZGO N° 2. Inobservancia de las normas y lineamientos procedimentales establecidos para la recuperación del monto de las inversiones de las obras de adecuación de tierras.

Descripción: En la verificación del cumplimiento de los lineamientos procedimentales o normas establecidas para la *“recuperación del monto de las inversiones de las obras de adecuación de tierras ejecutadas por el INCODER”* (actualmente ADR), según Acuerdo N° 191 emitido el 25 de noviembre de 2009 por el INCODER, en el Distrito de Adecuación de Tierras - DAT de Pequeña Escala San Juanía ubicado en el municipio de Acacías (Meta) y administrado por la Asociación de Usuarios San Juanía - ASOSANJUANÍA, del cual se benefician cincuenta y seis (56) usuarios, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

- a. No se evidenció la suscripción del acta final de compromiso, por lo que, no fue posible validar el valor de la inversión en cada predio, el valor a recuperar, el valor de la cuota inicial, número y valor de cuotas semestrales período de gracia (si lo hubo), número y valor de cuotas fijas semestrales a financiar acordadas con cada usuario o beneficiario. Esta información corresponde a las condiciones técnicas del proyecto y al alcance de las intervenciones en el distrito que deben registrarse en esta acta.

Es importante mencionar que, esta acta debía ser firmada por los menos por el 60% de los usuarios, *“para que el proyecto sea tenido en cuenta para inversión con recursos del Presupuesto General de la Nación.”*

- b. De nueve (9) usuarios no se evidenció la suscripción de pagarés y carta de instrucciones.
- c. De uno (1) de los pagarés suscritos no se evidenció la carta de instrucciones.
- d. Tres (3) pagarés estaban diligenciados, cuando éstos debían firmarse en blanco y las cuarenta y seis (46) cartas de instrucciones revisadas no contenían información

referente al nombre del deudor o usuario y al número del pagaré del cual se autorizaba a la ADR el diligenciamiento de sus espacios en blanco.

En la revisión de los pagos realizados por los usuarios entre junio de 2019 y enero de 2020 reportados en los Formatos de Recaudo (F-ADT 055) y en los Informes Mensuales de Recaudo de Cartera (formato F-ADT-059) se observó:

- e. Se identificaron pagos por valor total de \$1.564.879 de seis (6) usuarios de quienes no se evidenció pagarés y cartas de instrucciones debidamente firmadas que respaldaran la realización de dichos pagos.
- f. Del total de los pagos revisados no se observó soporte o copia de la consignación de tres (3) pagos por valor total de \$330.000 [dos (2) del mes de diciembre de 2019 por valor total de \$222.000 y uno (1) de enero de 2020 por valor de \$108.000], copia que debió entregar el usuario que realizó el abono para su registro en la base de datos de cartera.
- g. En la revisión de los pagos realizados por los usuarios entre junio de 2019 y enero de 2020 y su reporte en los Informes Mensuales de Recaudo de Cartera (formato F-ADT-059), no se evidenció el reporte de un (1) pago por valor de \$110.500 en el informe de junio de 2019 y de catorce (14) pagos por valor total de \$2.209.471 en el informe de julio de 2019. Estos pagos no se observaron reportados en los informes de los meses posteriores.
- h. Los informes correspondientes a los meses de junio, agosto y diciembre de 2019 (formato F-ADT-059) fueron remitidos de manera inoportuna al Grupo de Cartera de la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, teniendo en cuenta que, fueron enviados el 8 de agosto de 2019, el 4 de octubre de 2019 y el 7 de febrero de 2020, respectivamente, cuando debieron ser remitidos dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes.

Las anteriores situaciones reflejaron debilidades que comprometen el cumplimiento de los siguientes lineamientos y/o normas:

- **Acuerdo 191 de 2009** emitido por el INCODER *“Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de Adecuación de Tierras ejecutadas por el INCODER”*. 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 (...), acompañados de su respectiva carta de instrucciones, para garantizar el pago de los valores finales liquidados por concepto de recuperación de inversiones. (...)”*
- **Procedimiento Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras (PR-ADT-003)**. Numeral 5. *“Condiciones Especiales”, ítem 5.3 “Gestiones Previas a la Ejecución de Obras.” Ítem 5.3.6 “Acta final de compromiso y pagarés con carta de instrucciones. Dentro de las actividades necesarias y fundamentales para dar inicio a la fase pre-contractual de las inversiones en los proyectos de adecuación de tierras, es necesario desarrollar la (...) suscripción de dos (2) documentos que dan cumplimiento a lo previsto en la Ley 41 de 1993, respecto de la recuperación de las inversiones: Acta de Compromiso y Pagaré con carta de instrucciones. (...), los cuales deben contener:*
 - *Acta de compromiso: En esta acta se debe estipular todas las condiciones técnicas del proyecto a construir, los alcances de las intervenciones, UAF del (los) municipio(s) beneficiado(s) y listar uno a uno los beneficiarios del proyecto de adecuación de tierras, indicando de manera individual: (...). - Valor de la inversión en el predio. - Valor a recuperar. - Valor de cuota inicial. - Número y valor de cuotas semestrales período de gracia. - Número y valor de cuotas fijas semestrales a financiar. (...).*
 - *Pagaré con carta de instrucciones: 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.

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%.”

- **Procedimiento Recaudo de Cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos (PR-ADT-006).** Numeral 6. “Desarrollo”, **Actividad 6.** “Diligencia Formato de Recaudo (F-ADT 055). Diligencia el Formato de Recaudo (F-ADT 055) de las carteras por Recuperación de Inversión y Transferencias y lo entrega al usuario en los casos que este lo requiera”. **Actividad 7.** “Verifica la realización del pago. El usuario realiza el pago en el banco y cuenta autorizados y entrega la copia de la consignación en la UTT”. **Actividad 8.**” Registra en la base de datos de cartera el recaudo. Registra el pago en la Base de Datos de Cartera”. **Actividad 9.** “Prepara y remite el Informe Mensual de Recaudo de Cartera (F-ADT 059) al Grupo de Cartera – DAT. La UTT genera y remite dentro de los primeros 5 días de cada mes al Grupo de Cartera, DAT –VIP el Informe Mensual de Recaudo de Cartera (F-ADT 059)”.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manejo inadecuado de los soportes y evidencias del procedimiento de recaudo. ▪ Omisión de las actividades procedimentales respecto del recaudo y reporte de la recuperación de la inversión. ▪ Inadecuado seguimiento a los pagos efectuados por los usuarios por concepto de recuperación de la inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. ▪ Empezar o acometer obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras), y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos y demás requisitos ambientales exigidos normativamente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de la documentación referente al recaudo de recuperación de la inversión. ▪ No reflejar las cifras reales de recaudo pertenecientes al Distrito a cargo de la Unidad Técnica Territorial. ▪ Contar con documentos que no garanticen el cumplimiento de requisitos que puedan generar sanciones o pérdida de eficacia en acciones de tipo administrativo, disciplinario o fiscal.

Recomendación(es):

- Diseñar e implementar una herramienta tal como una lista de chequeo de las actividades que se deben ejecutar para el adecuado control de los pagos recibidos por recuperación de la inversión del Distrito de San Juanía, extraídas del procedimiento relacionado, esto con el fin de evitar omisiones e incumplimientos que afecten los datos y cifras referentes a la recuperación de la inversión en dicho distrito.
- Constituir un repositorio documental (preferiblemente en la nube), el cual pueda ser consultado y alimentado desde cualquier lugar por el o los responsables del control de los pagos realizados por los usuarios del distrito; así como de los documentos tales como Pagarés, Cartas de Instrucciones y Actas de Compromiso, fundamentales para respaldar las actividades que como propietaria de la infraestructura del Distrito la Agencia de Desarrollo Rural debe controlar.
- Crear canales de comunicación efectivos con los usuarios del distrito, con el fin de recibir información con características de calidad y oportunidad.
- Implementar el envío del informe de recaudo y cartera como práctica de periodicidad mensual (tal como lo exige el procedimiento), con el fin de evitar la omisión en algún periodo que pueda tener información relevante.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: La unidad auditada manifestó lo siguiente referente a los ítems:

- d. *“(…) no se tiene un procedimiento definido por parte de la ADR sobre qué información deben contener los Pagarés y Carta de Instrucciones.”*
- e. *“Si bien es cierto, algunas personas no firmaron los pagarés, pero son usuarios del Distrito y están cancelando sus cuotas. (...), cumpliendo con sus obligaciones: (...).*

Respecto a la identificación de dos (2) pagos de usuarios de quienes no se observó pagaré suscrito, se informó: *“El pagaré firmado por un hijo y/o un heredero del*

causante, se realizó con el fin de tenerlo como garantía, el Código Civil colombiano establece, qué, cuando fallece una persona, el patrimonio de esta pasa a sus herederos, y por patrimonio se entiende el conjunto de bienes y propiedades incluyendo deudas y obligaciones. En consecuencia, los herederos se hacen cargo tanto de los bienes como de las deudas del fallecido; (...)”.

- f. *“(...) es importante aclarar que, nosotros como ADR le solicitamos a los Usuarios que nos remitan copia de las consignaciones, pero es decisión de ellos si nos la envían o no (...); la ADR desde el Nivel Central cada mes nos allega la relación de Recaudos (...) para que la UTT verifique la información; las (...) personas no remitieron las consignaciones y como nosotros manejamos los Número de Cédula de los Usuarios, se pudo evidenciar que estas personas habían realizado consignaciones (...), por ese motivo se relacionaron. Si no se cuenta con las copias de las consignaciones, necesitamos buscar alternativas para realizar el seguimiento que nos solicitan.”*
- g. *“(…), si se revisa la información remitida el 8 de agosto de 2019 de los meses de junio y julio se puede observar que se diligenciaron los formatos de Registro Mensual de Recaudo, uno para el mes de junio (...)” e indicó una relación de catorce (14) para el mes de julio de 2019. Seguidamente, manifestó: “Como ya se había remitido esa información en el mes de agosto; en la comunicación enviada el 2 de octubre de 2019 se relacionan en el formato de Registro Mensual de Recaudo, para el mes de julio solo el Usuario que no se había podido identificar en el informe anterior. (...)”*
- h. *“(...) sucede lo siguiente: 1- La información llega por mes vencido, 2- Depende de los soportes que se tengan para validar la información, 3- Cada mes se puede actualizar la información si se encuentra alguna novedad y 4- No necesariamente todos los meses se reporta información, (...). la información se está enviando según las fechas estipuladas por Bogotá.*

Como último punto, (...) se debe tener en cuenta que: “Por las medidas adoptadas para atender la contingencia generada por el COVID-19, entre ellas, la continuidad del ejercicio de las funciones y/o actividades de los servidores públicos en modalidad virtual desde su

lugar de residencia o domicilio contractual (apoyándose en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones)” es posible que en las carpetas que reposan en la oficina de la UTT N° 12 se puede encontrar más documentación relacionada con el Distrito de SANJUANIA.”

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

- Manejo inadecuado de los soportes y evidencias del procedimiento de recaudo.
- Omisión de las actividades procedimentales respecto del recaudo y reporte de la recuperación de la inversión.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPON SABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Gestionar la formación de un repositorio documental con el fin de almacenar, organizar y tener acceso más ágil a los soportes y evidencias del recaudo.	Un (1) Archivo Digital del Distrito de SANJUANIA	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-may-2020	30-dic-2020
Diseñar e implementar una lista de chequeo de las actividades relacionadas en el procedimiento de Recuperación de Inversión.	Una (1) Carpeta del Distrito de SANJUANIA con los documentos relacionados con el procedimiento de Recuperación de Inversión	Correctiva	Equipo Humano UTT	1-may-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 Oficina de Control Interno realiza las siguientes precisiones respecto de los literales:

- d. Si bien la ADR no especifica en un procedimiento lineamientos para el diligenciamiento de los pagarés y carta de instrucciones, es preciso indicar que, dentro de la base legal que se atribuye a cada uno de los procedimientos de la ADR, se incorpora el Acuerdo N° 191 de 2009 *“Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de adecuación de tierras*

ejecutadas por el INCODER”, en el cual sí estableció que los pagarés debían suscribirse “En blanco”; además, en el formato “Pagaré con carta de instrucciones” (F-ADT-051), se declara expresamente lo siguiente: “Yo (nosotros) (...) Identificado(s) como aparece al pie de mi (nuestras) firma(s), por medio de la presente, manifiesto (amos) hacer entrega hoy a usted(es) – AGENCIA DE DESARROLLO RURAL, del pagaré N°. ____ firmado con espacios en blanco a su orden y los autorizo (amos) expresa, permanente e irrevocablemente, conforme al artículo 622 del Código de Comercio, para diligenciarlo y llenarlo, de acuerdo con las siguientes instrucciones” (Subrayado fuera de texto). En el anterior entendido se concluye que, la carta de instrucciones manifiesta cuáles son las instrucciones requeridas para el futuro diligenciamiento del pagaré, por lo que, requiere del diligenciamiento de su contenido para tal fin.

- e. Es importante destacar lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 “Contratación de Obras” del Acuerdo N° 191 de 2009, en el cual se estableció: *“Los contratistas del INCODER no ejecutarán las obras para beneficio exclusivo de los predios cuyos propietarios o poseedores se nieguen a constituir en el término que se establezca, antes de realizar inversiones, el Acta de Compromiso y el o los pagarés que se requieran para garantizar el pago de las cuotas a cargo de cada predio”*; por lo que, se recomienda que si bien estas personas están realizando su pago sin contratiempos, se atribuye un riesgo de incumplimiento por parte de los mismos, al no haber suscrito el pagaré respectivo, lo que puede afectar la recuperación de la inversión.

Referente a los cambios en la suscripción de pagarés por fallecimiento de los usuarios titulares, estas situaciones no fueron informadas durante el desarrollo de la auditoría, así como tampoco se comprobaron los correspondientes ajustes en los listados de usuarios dentro de la evidencia suministrada por la UTT N°12 - Villavicencio, que permitieran la verificación de lo mencionado.

- 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 su numeral 6 “Desarrollo” Actividad 7, establece: *“Verifica la realización del pago. El usuario realiza el pago en el banco y cuenta autorizados y entrega la copia de la consignación en la UTT”* (Subrayado fuera de texto), por lo que, se recomienda el establecimiento de esta actividad como control que asegura los datos e identificación oportuna de los movimientos bancarios realizados por los usuarios del Distrito.
- g. La información analizada fue extractada del archivo denominado *“Informe Mensual de Recaudo de Cartera V3 para SANJUANIA 4-10-2019”* en donde se pudo evidenciar la situación descrita en el literal g del reporte de hallazgo.
- h. 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), numeral 6 “Desarrollo” Actividad 9: *“Prepara y remite el Informe Mensual de Recaudo de Cartera (F-ADT 059) al Grupo de Cartera – DAT. La UTT genera y remite dentro de los primeros 5 días de cada mes al Grupo de Cartera, DAT –VIP el Informe Mensual de Recaudo de Cartera (F-ADT 059)”*, es clara en indicar la periodicidad del envío del informe, mas no excluye los eventos mencionados anteriormente para la no presentación del mismo, por tal entendido, la Oficina de Control Interno recomendó ejecutar la actividad de forma mensual aclarando la no existencia de pagos durante el periodo reportado con el fin de evitar el incumplimiento de la periodicidad mencionada procedimentalmente.

Frente a la consideración general por el COVID-19, es totalmente entendible la situación declarada; no obstante, esta no fue informada explícitamente a través de los correos electrónicos de entregas de la información realizadas, en las cuales se debió precisar la evidencia que no estaba siendo entregada en su momento y el motivo que la acogía.

Respecto del Plan de Mejoramiento planteado 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; no obstante, se insta a los responsables de la UTT a complementar este plan con acciones preventivas para evitar que las situaciones identificadas sean recurrentes en el futuro.

HALLAZGO N° 3. Incumplimiento de lineamientos procedimentales en atención de solicitudes de habilitación de EPSEAS y en la subsanación de las mismas.

Descripción: Durante la vigencia 2019 y hasta febrero de 2020, la Unidad Técnica Territorial N° 12 - Villavicencio, recibió tres (3) solicitudes de entidades para ser habilitadas como Entidad Prestadora de Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), de las cuales, dos (2) fueron devueltas por la UTT para subsanación por la entidad solicitante. La Oficina de Control Interno realizó la validación del tratamiento efectuado a las subsanaciones de estas dos (2) solicitudes, identificando en la de la Asociación de Profesionales para el Desarrollo Agro Integral del Meta - ASOPRODAMET, lo siguiente:

- a. **Inoportunidad en la respuesta al solicitante.** La solicitud de habilitación fue recibida el 24 de diciembre de 2019 con radicado 20193620099801 y la comunicación de respuesta de la UTT con solicitud de subsanación fue emitida el 28 de enero de 2020 mediante radicado 20203620002692, es decir, veintidós (22) días hábiles después del recibo de la solicitud, incumpléndose el tiempo límite establecido de quince (15) días hábiles.
- b. **Ausencia de comunicación de desistimiento de la solicitud y archivo.** Al 25 de marzo de 2020 [treinta y seis (36) días hábiles después de que ASOPRODAMET había recibido la solicitud de subsanación por parte de la UTT] no se evidenció comunicación de desistimiento de la solicitud y archivo por parte de la UTT a la entidad solicitante, toda vez que, se había superado el tiempo máximo establecido de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de subsanación.

De otra parte, la Oficina de Control Interno no pudo realizar la verificación de las subsanaciones requeridas por la UTT a la entidad solicitante, debido a que el solicitante entregó los soportes de la solicitud en documentos físicos, los cuales le fueron devueltos

para su subsanación; no obstante, la UTT no solicitó ni conservó esta documentación en medio digital, de tal forma que, en acciones posteriores se pudiera realizar una verificación y trazabilidad de las subsanaciones requeridas y completadas.

Las anteriores situaciones reflejaron debilidades que comprometen el cumplimiento del artículo décimo tercero de la Resolución 422 del 5 de julio de 2019 “(...) se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017 (...)” y el numeral 5 “Condiciones Especiales” del procedimiento “Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA” (PR-SPE-001), que respecto a la “Validación de la Solicitud” en contenido idéntico establecen:

“Las Unidades Técnicas Territoriales validarán la información para efectos de evaluación y remitirán a la Dirección de Asistencia Técnica de 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, para lo cual contarán con un término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente del radicado de la solicitud.

En el evento en que el funcionario encargado de la validación de la información advierta que la misma se encuentra incompleta, cuando se allegue en un formato o en condiciones que impidan su consulta, procederá a informar de tal circunstancia al solicitante y a requerirlo para que complemente, adicione o corrija la información inicialmente aportada, dentro de un término de máximo quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación, prorrogables por quince días (15) hábiles más, cuando el solicitante así lo requiera y lo justifique.

Si al término del plazo concedido para la complementación, adición, o corrección de la solicitud, no se hubiere aportado la información requerida, se entenderá desistida la solicitud de registro y se procederá a su archivo, situación de la cual el solicitante será informado mediante comunicación por parte de la Unidad Técnica Territorial -UTT (...).”

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de recurso humano en la UTT para atender las solicitudes de las EPSEAS. ▪ Falta de claridad en el criterio para el tratamiento de las subsanaciones en cuanto a respuestas y archivo de la documentación allegada. ▪ Omisión de lineamientos por parte del personal de la UTT en el desarrollo de actividades para atender las solicitudes de las EPSEAs. 	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de imagen de la Unidad Técnica Territorial frente a las EPSEAS en cuanto a la oportunidad y/o ausencia de las respuestas otorgadas referentes a las solicitudes radicadas por ellos. ▪ Pérdida de la Información referente a las solicitudes de las EPSEAS por ende la trazabilidad en la verificación de la atención otorgada. ▪ Errores en las respuestas y/o tiempos otorgados a las subsanaciones en trámite por la Unidad Técnica Territorial.

Recomendación(es):

- Se sugiere adelantar un proceso de identificación y análisis de las experiencias y lecciones aprendidas que surgen como producto de las actividades realizadas por la Unidad Técnica Territorial, con el objetivo de detectar eventuales debilidades y/o falencias de la reglamentación vigente expedida por la ADR o en su interpretación o entendimiento, y de esta manera, complementarla o aclararla, evitando que se vuelvan a presentar situaciones similares.
- Iniciar o continuar capacitaciones sobre el conocimiento de la Ley 1876 de 2017, acompañando 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 de la entidad solicitante.
- Crear y/o solicitar un repositorio general de la información recibida y emitida de las solicitudes de habilitación como EPSEA, entre los integrantes de la Unidad Técnica

Territorial N° 12 - Villavicencio, a la cual puedan acceder en caso de requerirlo por la ausencia del titular responsable de la atención a las EPSEAS o eventualidades de fuerza mayor que dificulten el acceso inmediato a la información correspondiente.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Falta de recurso humano en la UTT para atender las solicitudes de las EPSEAS.
- Omisión de lineamientos por parte del personal de la UTT en el desarrollo de actividades para atender las solicitudes de las EPSEAS.
- Falta de respuesta y apoyo de la sede central al momento de solicitar respuestas a dudas sobre el procedimiento.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Compartir la responsabilidad de la revisión de requisitos para la solicitud de habilitación de EPSEAS con funcionario de planta, con el fin de no causar retrasos en la revisión cuando los contratistas se les termine su contrato.	Una (1) delegación a funcionario de planta para la revisión de las solicitudes de habilitación de EPSEAS	Preventiva	Equipo Humano UTT	20-abr-2020	31-dic-2020
Socializar nuevamente la Resolución 422 del 5-jul-2019 entre los funcionarios y contratistas de la UTT 12 para que puedan implementarla apropiadamente en la revisión de las solicitudes de habilitación de las EPSEAS.	Una (1) socialización de la Resolución 422 del 5-jul-2019 entre los funcionarios y contratistas de la UTT 12.	Correctiva	Equipo Humano UTT	20-abr-2020	31-dic-2020
Solicitar vía memorando a la dependencia encargada de la sede central más apoyo en el procedimiento y capacitación a los funcionarios de la UTT 12, así como contar con la concurrencia de un enlace de la sede central para resolver dudas procedimentales.	Un (1) memorando enviado a la sede central solicitando un enlace permanente para atender dudas e inquietudes sobre las solicitudes de habilitación.	Preventiva	Equipo Humano UTT	20-abr-2020	31-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.

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° 4. Debilidades en la estructuración e implementación de Planes Integrales Departamentales.

Descripción: A la Unidad Técnica Territorial N° 12 – Villavicencio, le corresponde la elaboración de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDARET) de los departamentos de Meta y Vichada. Al indagar por las gestiones adelantadas por la UTT N° 12 y el estado de los planes con corte al 29 de febrero de 2020, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes situaciones:

PIDARET del Departamento de Meta.

La UTT N° 12 estructuró y entregó el PIDARET a la Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Meta el 21 de agosto de 2019, y aunque se observaron gestiones por parte de la UTT para obtener su aprobación por la Asamblea Departamental mediante la expedición de una Ordenanza, dentro de la documentación que soportaba las gestiones realizadas no se evidenció una razón o justificación, para que a la fecha de corte indicada, el mismo no estuviera aprobado por dicha Asamblea. Al respecto, mediante correo electrónico del 19 de marzo de 2020, los responsables en la UTT N° 12, manifestaron: *"(...) a pesar de nuestras múltiples solicitudes ninguno de los dos entes se ha pronunciado de manera oficial, hemos sostenido varias reuniones con el Secretario de Agricultura de la actual vigencia, donde siempre nos ha explicado que debido a su ocupación en la formulación del plan de desarrollo y a la falta de contratación de personal en la gobernación, no nos ha podido apoyar en tal sentido. (...) un asesor tomó el caso y está revisando el proyecto de ordenanza para hacer las respectivas observaciones y poderlo presentar en el próximo período de sesiones ordinarias de la Asamblea Departamental.*

No obstante, (...) esta UTT ha seguido trabajando coordinadamente con la gobernación del Meta para hacer de este PLAN un instrumento de planificación útil para el departamento".

De otra parte, se evidenció que el 6 de diciembre de 2019 la sede central de la ADR coordinó y realizó una reunión con actores de la Gobernación del Meta, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y UTT N° 12 para conformar la Unidad de Implementación del PIDARET; no obstante, en los compromisos establecidos no se contemplaron medidas o acciones para agilizar la aprobación del PIDARET, con las cuales, desde la Alta Dirección en la sede central se pudiera apoyar con lineamientos y/o gestiones para dar tratamiento a la situación presentada.

De lo anterior, se concluye que, debido a que el PIDARET del Meta no ha sido aprobado, no ha sido posible la implementación de las políticas de desarrollo agropecuario y rural estructuradas en el mismo, afectando los intereses de la población rural y de los actores territoriales, por cuanto las etapas de Diagnóstico y Prospectiva Territorial del Plan fueron surtidas entre los meses de febrero y abril de 2018, es decir, desde hace dos años, en las cuales se identificaron y analizaron las necesidades de cada territorio y de cada componente y que al 29 de febrero de 2020 pudieron sufrir cambios o requerir ajustes; así mismo, la falta de garantías frente a la continuidad y sostenibilidad de las acciones definidas y acordadas con los actores territoriales para alcanzar los objetivos de desarrollo. A la vez, esta situación genera retrasos en la gestión de la ADR por la dependencia de terceros para dar continuidad e/o inicio a las actividades definidas en el PIDARET.

PIDARET del Departamento de Vichada.

La UTT N° 12 informó que no ha realizado gestiones para la construcción del PIDARET del Vichada, debido a que este departamento no fue priorizado dentro de los diez (10) pilotos del acuerdo firmado con los respectivos Gobernadores el 12 de septiembre de 2017, y desde esa fecha no han recibido instrucciones o lineamientos para iniciar la construcción de más PIDARET; además, que el 24 de enero de 2020 participaron en el

Comité de Directores de Unidades Técnicas Territoriales en la sede central, en el que se planteó la necesidad de priorizar al departamento de Vichada, por lo que están a la espera de una respuesta positiva para iniciar su estructuración.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno concluye que, al no generarse lineamientos desde la sede central para establecer acuerdos con la gobernación del departamento del Vichada, para que la UTT N° 12 pudiera iniciar la estructuración e implementación del PIDARET, genera una debilidad en el *“Alcance de los Planes”* definido en el numeral 5 del procedimiento *“Estructuración de Planes de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial”* (PR-PID-001), toda vez que, los PIDARET deben:

“1. Ser un instrumento de gestión que oriente las apuestas del territorio en términos de desarrollo agropecuario y rural en un horizonte de 20 años.

2. Desarrollar y/o fortalecer la capacidad de gestión y coordinación de las entidades nacionales y territoriales y de la sociedad civil, así como de las instancias de participación para promover el Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial.

3. Armonizar y gestionar según las potencialidades y demandas del territorio, la oferta institucional pública y privada a partir de un ejercicio participativo de identificación de prioridades para el desarrollo rural integral construido en el marco diálogo nación - región - territorio. (...).”

Además, la falta de emisión y adopción oportuna de estos lineamientos limitan el rol estratégico que tienen las UTT, teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 6, actividad 2 del procedimiento PR-PID-001: *“Para el desarrollo de este instrumento de Gestión que lidera la Agencia, las Unidades Técnicas Territoriales cumplen un rol estratégico en la medida que este ejercicio permita posicionar a la ADR como la entidad líder en la ejecución del Política de Desarrollo Agropecuario y Rural.”*

Las anteriores situaciones reflejaron debilidades que comprometen el cumplimiento de las siguientes normas:

- **Decreto 2364 de 2015.** “(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...). Artículo 4°. “Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, las siguientes: (...). 2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial en las entidades territoriales e instancias de integración territorial, (...)” Artículo 22°. “Unidades Técnicas Territoriales. Son funciones de las Unidades Técnicas Territoriales, las siguientes: (...) 2. Ejecutar las actividades de formulación de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y de promoción de la participación y la asociatividad, bajo los lineamientos del Presidente de la Agencia y del Vicepresidente de Integración Productiva. (...). 5. Asesorar y acompañar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, en la elaboración de los planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.”

- **Manual Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.** Lineamientos de política, conceptos y metodología para su formulación. Fase V. Monitoreo, seguimiento y evaluación del PLAN. Adopción del Plan Integral Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial por Ordenanza Departamental. “Con el fin de garantizar la continuidad y sostenibilidad de las acciones definidas para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados por los actores territoriales, así como la mayor eficiencia y eficacia en la inversión de los recursos públicos y privados en las áreas rurales, (...) el documento del PLAN sea presentado para estudio, adopción y aprobación de la Honorable Asamblea Departamental, como política pública para orientar el desarrollo agropecuario y rural departamental en los próximos veinte (20) años.”

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidades en criterios y lineamientos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la estructuración e 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuada construcción del "Documento del Plan" (Síntesis del diagnóstico integral + ejercicio de prospectiva territorial + marco lógico 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imposibilidad de la Unidad Técnica Territorial para avanzar en las gestiones frente a la estructuración y/o implementación de los Planes Integrales Departamentales.

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>implementación de Planes Integrales Departamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de coordinación y seguimiento desde la sede central de las actividades de estructuración e implementación, ejecutadas por la UTT. 	<p>del plan de acción + plan de inversiones).</p> <ul style="list-style-type: none"> Proposición de PIDAR a desarrollar, desalineados con el Plan Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural o que no hayan sido producto de priorización participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de la imagen de la Unidad Técnica Territorial frente a los actores territoriales, lo cual dificulta la adopción de las políticas de desarrollo rural construidas por la Entidad, y por tanto afectando a la población rural beneficiaria.

Recomendación(es):

- La UTT debería solicitar a la sede central una revisión y posible ajuste de los criterios actuales para proceder a la implementación del *“Plan Integral Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural”*, con el fin de identificar acciones alternativas que permitan salir del estancamiento por el que atraviesa el PIDARET del Meta, así como recibir apoyo de la sede central, hasta que concluya una solución a la problemática identificada, no solo para este caso, sino para futuros PIDARET estructurados y en proceso de implementación.
- Es imprescindible que haya una coordinación de las actividades del proceso de estructuración de PIDARET desde la sede central, con el fin de enterarse oportunamente de situaciones en donde la Unidad Técnica Territorial no pueda actuar por sí misma y prestar el apoyo correspondiente, evitando así el riesgo de afectar el normal desarrollo que deben llevar los PIDARET hasta su puesta en marcha, y más aún cuando éstos son el insumo base para estructurar los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“Consideramos que el documento PIDARET presenta un estancamiento en la etapa de aprobación por parte de la Asamblea Departamental, debido a circunstancias meramente externas a la responsabilidad de apoyo de la UTT, ya que como lo evidenciamos, adelantamos el cumplimiento de las etapas planificadas con la convocatoria debida; tomó un tiempo el trámite en Sede Central para el diseño e*

impresión, una vez incluidas las observaciones presentadas por la institucionalidad regional; informados del trámite de adopción por la Asamblea, se adelantaron los contactos y gestión correspondiente, hasta el punto de que el gobierno departamental concertó presentar el PIDARET, en el marco de una política agropecuaria de desarrollo agropecuario y rural, en tal sentido se trabajó en articulación con el POPSPR, se identificó las líneas estratégicas y proyectos que este documento contenía del PIDARET.

El gobierno departamental anterior, concluyó presentar en diciembre de 2019 el proyecto de ordenanza en sesión extraordinaria, ya que este trámite no sucedió en sesiones ordinarias (...). Finalmente, identificamos que la Gobernación del Meta no radicó proyecto ante la DUMA departamental a finales de 2019, como estaba acordado; entidades, gobernación y asamblea, que se les entregó el documento PIDARET. Estimamos este desanimo institucional por parte de la gobernación, a que terminaba un período constitucional de gobierno, hecho que les restó importancia, ya que no actuarían de su implementación. Ante el nuevo gobierno departamental, se hizo lo propio de gestión desde el comienzo del período constitucional, quienes con la mayor amabilidad institucional han recepcionado nuestra sustentación y consideran revisar jurídicamente el documento, articularlo con el plan departamental de desarrollo y presentarlo a aprobación de la Asamblea. Si bien es cierto, no se ha aprobado, se debe interpretar en contexto la situación del territorio y las situaciones externas a la UTT, ya que es un documento del departamento que debe atender la consulta del nuevo gobierno y mantenemos el posicionamiento en el relacionamiento, para lograr el propósito, aun coincidiendo con el inicio de la planificación departamental de un nuevo período constitucional, que presenta grandes retos de desarrollo para la región y nos debemos en brindar el apoyo necesario consultando las proyecciones del nuevo gobierno departamental, ajustado al PIDARET. En cuanto al PIDARET para el departamento del Vichada su priorización es una responsabilidad de la Sede Central, la UTT en varios comités ha solicitado se priorice.”

Causa(s) identificada(s) por el(los) Responsable(s) de la Unidad Auditada: Falta de coordinación y seguimiento desde la sede central de las actividades de estructuración e implementación, ejecutadas por la Unidad Técnica Territorial.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar apoyo de la sede central, hasta que se concluya una solución a la problemática identificada con el PIDARET del Meta, vía memorando y correo electrónico, específicamente a la VIP sobre su intervención y apoyo en la gestión de la ordenanza en el gobierno departamental.	Un (1) memorando y un (1) correo electrónico de solicitud de apoyo, remitido al enlace en sede central.	Correctiva	Equipo Humano UTT	20-abr-2020	30-abr-2020
Gestionar reunión de la alta dirección (Presidencia) con Gobernador del Meta y Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural del Meta, con el fin de obtener la ruta para la presentación del proyecto de ordenanza a la Asamblea Departamental.	Un (1) acta de reunión. Una (1) ruta para la presentación del proyecto de ordenanza a la Asamblea Departamental.	Correctiva	Enlace Sede Central (VIP) Equipo Humano UTT	1-may-2020	30-jul-2020
Presentación del proyecto de ordenanza del PIDARET ante la Asamblea Departamental.	Un (1) PIDARET aprobado.	Correctiva	Equipo Humano UTT	30-jul-2020	31-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.

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. Extemporaneidad en la respuesta de las PQRSD.

Descripción: En la evaluación del cumplimiento en la oportunidad de la respuesta de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias - PQRSD recibidas en la Unidad Técnica Territorial N° 12 - Villavicencio, en una muestra de ocho (8) radicados, la Oficina de Control Interno observó que cuatro (4), es decir el 50% de la muestra, fueron atendidas y notificadas al peticionario de manera extemporánea, tal como se detalla en la siguiente tabla:

RADICADO	FECHA RECIBIDO	FECHA DE RESPUESTA	TÉRMINO DE LEY PARA DAR RESPUESTA Y NOTIFICACIÓN	TÉRMINO VERIFICADO POR OCI
Tipo de solicitud: QUEJA				
20193512000321	25-feb-2019	23-mar-2019	15	20
Tipo de solicitud: CONTROL POLÍTICO				
20193512000141	30-ene-2019	21-feb-2019	5	16
20196100070921	2-oct-2019	15-oct-2019	5	8
Tipo de solicitud: DOCUMENTOS / INFORMACIÓN				
20193512000111	25-ene-2019	21-feb-2019	10	19

Esta situación observada, va en contravía de lo establecido en la Ley 1755 de 2015 en los artículos 13 y 14, toda vez que estos indican: Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. "(...) *Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos (...)*" Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. "*Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. (...)*"

Además, se tomaron como referencia los términos contemplados en el Numeral 1.1 "*Ingresos por tipo de solicitud*" del "*Informe de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) Radicadas en Gestión Documental*" de los cuatro (4) trimestres de la vigencia 2019 publicados en la página web (www.adr.gov.co) en la ruta: *Atención Al Ciudadano/informes trimestrales PQRDS 2019*).

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de claridad en los términos de respuesta que se encuentran fijados por la ley. Debilidad en la gestión para remitir las respuestas dentro de los términos de ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Inoportunidad en la atención de PQRSD radicadas por los ciudadanos. Inobservancia por parte de los servidores públicos y contratistas de 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. 	<ul style="list-style-type: none"> Quejas y posible inicio de litigios judiciales en contra de la Entidad, por parte de los usuarios al vulnerarse su derecho a la información oportuna. Investigaciones disciplinarias, penales y/o fiscales debido al posible beneficio de intereses particulares.

Recomendación(es):

- Capacitar al personal responsable de atender las PQRSD en la UTT y evaluar de manera cuatrimestral sus conocimientos adquiridos en la instrucción, esto con el fin de mejorar la claridad en los términos de respuesta que requiere cada uno de los tipos de petición que se alleguen a las oficinas de la UTT.
- Fortalecer y hacer seguimiento de forma bimensual a los canales mediante los cuales se remite la respuesta a los usuarios, con el fin de identificar la idoneidad del envío de las respuestas y su notificación dentro de los términos establecidos en la norma.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Ausencia de claridad en los términos de respuesta que se encuentran fijados por la ley.
- Debilidad en la gestión para remitir las respuestas dentro de los términos de ley

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Capacitar al personal responsable de atender las PQRSD en la UTT en el procedimiento de Gestión de PQRSD vigente.	Dos (2) capacitaciones en la vigencia 2020.	Preventiva	Equipo Humano UTT	4-may-2020	14-dic-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Evaluar bimestralmente los conocimientos adquiridos por los servidores de la UTT en el procedimiento de Gestión de PQRSD, tiempos de respuesta y tipos de solicitudes radicadas.	Cuatro (4) evaluaciones en la vigencia 2020 (junio, agosto, octubre, diciembre)	Preventiva	Equipo Humano UTT	4-may-2020	14-dic-2020
Realizar seguimiento semanal a la atención de PQRSD de la UTT.	Un (1) seguimiento semanal durante la vigencia 2020	Preventiva	Equipo Humano UTT	4-may-2020	14-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.

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.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Inconsistencias en la sustitución de beneficiarios y entrega de bienes, insumos y/o servicios de los PIDAR.	No	Abierto
2	Inobservancia de las normas y lineamientos procedimentales establecidos para la recuperación del monto de las inversiones de las obras de adecuación de tierras.	No	Abierto
3	Incumplimiento de los lineamientos procedimentales en atención de solicitudes de habilitación de EPSEAS y en la subsanación de las mismas.	No	Abierto
4	Debilidades en la estructuración e implementación de Planes Integrales Departamentales.	No	Abierto
5	Extemporaneidad en la respuesta de las 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° 12 – Villavicencio, 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., 30 de abril de 2020.

HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: *Yeny Diarira Herreño Ariza, Contratista.*

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