

## AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

### Oficina de Control Interno

**N° INFORME:** OCI-2020-022

**DENOMINACIÓN DEL TRABAJO:** Auditoría Interna a la “Gestión de la Cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras”.

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

- Ana Cristina Moreno Palacios, Presidente.
- Víctor Manuel Mondragón Maca, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado del Presidente - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno).
- Diego Edison Tiuzo García, Secretario General.
- Dinorah Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos.
- Patricia María Assís Doria, Gestor T1, encargada del empleo Jefe Oficina de Planeación.
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual.
- Eduardo Carlos Gutiérrez Noguera, Vicepresidente de Integración Productiva (corresponsable del proceso o actividad auditada).
- Claudia Patricia Pedreros Castellanos, Jefe Oficina Jurídica (corresponsable del proceso o actividad auditada).

---

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

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

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

Aiddy Johanna Goyeneche Mogollón, Contratista.

**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 de la Gestión de la Cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras.

**ALCANCE:** El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos propios de la unidad auditada, incluyendo lo relacionado con:

- Gestión de la facturación.
- Recaudo de la cartera.
- Diligencia en el Cobro Persuasivo.
- Gestión y ejercicio de la facultad de Cobro Coactivo.

El cumplimiento de estas actividades se evaluó en el marco de los controles establecidos en los procedimientos "Recaudo de Cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos" (PR-ADT-006) del proceso Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras y "Cobro Coactivo" (PR-ADJ-004) del proceso Asesoría y Defensa Jurídica.

**Período Auditado:** Enero de 2016 a Junio de 2020 (Tomando como referencia la facturación generada durante este período).

**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.

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

- Ley 1066 de 2006 "*(...) se dictan normas para la normalización de la cartera pública (...)*"
- Ley 1437 de 2011 "*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*"
- Ley 1564 de 2012 "*(...) Código General del Proceso (...)*"
- Decreto 624 de 1989 "*(...) se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales*"
- Decreto 2364 de 2015 "*(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)*"
- Decreto 445 de 2017 "*(...) sobre depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional*"
- Resolución INAT N° 0498 de 1997 "*(...) se establecen unos procedimientos sobre elaboración de facturas y cobro de la tarifa básica o fija y de aprovechamiento volumétrica en los Distritos de Adecuación de Tierras del INAT (...)*".
- Resolución INAT N° 00026 de 2000 "*Por la cual se modifica la resolución 498 de 1997*"
- Resolución ADR N° 0617 de 2018 "*(...) Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR*"
- Resolución ADR N° 0821 de 2018 "*(...) lineamientos para (...) la facturación, cobro y recaudo de las tarifas por prestación del Servicio de Adecuación de Tierras en los*

*Distritos de Adecuación de Tierras de Mediana y Gran Escala de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR"*

- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad (*Caracterización de los procesos y procedimientos relacionados con la gestión de la cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras y los formatos asociados, Mapas de Riesgos, etc.*).
- Demás normatividad aplicable.

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

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

1. Incumplimientos normativos y procedimentales en la generación y entrega de facturas a los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras (en adelante DAT) de Gran Escala administrados por la ADR, toda vez que, del DAT Valle de Sibundoy no se obtuvo información de facturación de ninguno de los periodos objeto de revisión y se evidenció ausencia de facturación del primer semestre de 2016 del DAT Montería - Mocarí y del segundo semestre de 2017 de los DAT Montería - Mocarí, La Doctrina, Repelón, Santa Lucía y Manatí. Además, del DAT Santa Lucía no se suministró copia de la facturación reportada en los periodos evaluados, por lo cual la Oficina de Control Interno no pudo conceptuar sobre la misma.
2. Inconsistencias en el recaudo de la cartera, tales como: predios de los que no se evidenció recaudo alguno del servicio facturado, pagos registrados en el sistema sin

soporte de la consignación realizada por el usuario, pagos realizados por los usuarios (según copia de consignación observada) sin registro en el sistema y partidas por valor total de \$576.838.497 correspondientes a recaudo de cartera sin identificar de consignaciones recibidas entre abril del 2017 y mayo de 2020.

- Ausencia de gestiones de cobro en los DAT administrados por la Entidad, así como la falta de remisión a la Oficina Jurídica para inicio del proceso de cobro coactivo de predios que acumularon saldos de capital por pagar hasta por cuatro (4) años.

A continuación, se cuantifican las situaciones identificadas en los ítems 1, 2 y 3 por cada Distrito de Adecuación de Tierras (DAT) con relación a la facturación, recaudo de la cartera y cobro persuasivo:

| DESCRIPCIÓN SITUACIÓN IDENTIFICADA   | DAT MONTERÍA MOCARÍ | DAT LA DOCTRINA | DAT REPELÓN | DAT MANATÍ |
|--|---------------------|-----------------|-------------|------------|
| <b>FACTURACIÓN</b>   |                     |                 |             |            |
| Cantidad de facturas esperadas <i>(10 predios - 8 periodos)</i>  | 80                  | 80              | 80          | 80         |
| Cantidad de facturas suministradas   | 34                  | 41              | 37          | 30         |
| Cantidad de facturas no evidenciadas   | 46                  | 39              | 43          | 50         |
| Porcentaje de la muestra sin evidencia   | 57%                 | 49%             | 54%         | 62%        |
| <i><u>Respecto a las facturas suministradas y revisadas:</u></i>   |                     |                 |             |            |
| ▪ Generadas extemporáneamente.   | 26%                 | 19%             | 22%         | 23%        |
| ▪ Inconsistencias en el periodo facturado.   | 53%                 | 71%             | 78%         | 70%        |
| ▪ No entregadas al usuario.  | 3%                  | 2%              | 3%          | -          |
| ▪ Entregadas extemporáneamente al usuario.   | 26%                 | -               | 16%         | 3%         |
| ▪ Sin fecha de entrega al usuario <i>(para estas no fue posible determinar la oportunidad en la entrega)</i> | 68%                 | 98%             | 81%         | 97%        |
| <b>GESTIÓN DE RECAUDO</b>  |                     |                 |             |            |
| ▪ Predios de la muestra (10 por DAT) sin recaudos entre el 2016 y junio de 2020.                             | 40%                 | 10%             | 90%         | 100%       |
| ▪ Predios con pagos registrados en el sistema de cartera sin soporte físico de las consignaciones.           | 30%                 | 70%             | -           | -          |

| DESCRIPCIÓN SITUACIÓN IDENTIFICADA  | DAT MONTERÍA MOCARÍ | DAT LA DOCTRINA | DAT REPELÓN | DAT MANATÍ |
|---|---------------------|-----------------|-------------|------------|
| ▪ Predios con soporte de pagos y sin registro en el sistema de cartera.   | 30%                 | 40%             | -           | -          |
| <b>COBRO PERSUASIVO</b>   |                     |                 |             |            |
| ▪ Predios sin evidencia de gestiones de cobro persuasivo.                 | 30%                 | 10%             | 90%         | 100%       |
| ▪ De los anteriores, no se obtuvo evidencia de remisión a cobro coactivo. | -                   | -               | 78%         | 100%       |

4. Incumplimientos normativos y procedimentales en el proceso de cobro coactivo, debido a que en los procesos verificados se evidenció: ausencia de notificación en diferentes actuaciones, falta de continuación del trámite de notificación cuando no se surte la notificación personal, falta de investigación de bienes y el decreto de medidas cautelares, períodos sin actuaciones en los procesos, y en consecuencia la ocurrencia de fenómenos prescriptivos, incumplimiento de términos para decretar las prescripciones a solicitud de parte y solicitud de facilidad de pago en la que se identificó a partir de la respuesta que no se dio el trámite conforme lo indicado en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la ADR (Resolución 0617 de 2018).
  
5. Diferencias en la información registrada en los Estados Financieros de la Entidad relacionada con las cuentas por cobrar por la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras, en los que se observó un menor valor registrado de \$844.029.231 de acuerdo con la facturación reportada por los DAT, así como depuración contable de la cartera en la vigencia 2018 hasta por valor de \$2.220.070.737 (auxiliares contables: 131101001, 131719001, 138490001 y 147090), por la causal de prescripción sin la emisión de acto administrativo por parte del Representante Legal de la Entidad. Por otra parte, se identificaron declaraciones de cartera de imposible recaudo entre septiembre de 2019 y marzo de 2020 hasta por valor de \$1.018.172.844 sin incluir en la contabilidad de la Entidad, por la ausencia de notificación de los actos administrativos.

6. Inobservancia de lineamientos procedimentales en la presentación de informes y seguimiento de la gestión de la cartera, debido a que no se obtuvo evidencia de informes de: facturación semestral, mensual de recaudo de la cartera y mensual de cobro persuasivo de la vigencia 2019 y el del segundo semestre de 2018, que debieron remitir las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) N° 2 - Cartagena y N° 3 – Montería, al Grupo de Cartera del nivel central, y en los informes observados se evidenció extemporaneidad en su presentación. Además, no se obtuvo evidencia del envío del cálculo del deterioro de la cartera a 31 de diciembre de 2019 por parte del Grupo de Cartera a la Dirección Administrativa y Financiera, y se observó entrega extemporánea a esta dirección de algunos informes mensuales de recaudo de cartera, así como ausencia de monitoreo a los informes de seguimiento de cobro persuasivo que fueron remitidos por las UTT.
  
7. Duplicidad en la numeración de actos administrativos emitidos en la Agencia de Desarrollo Rural con distintas fechas y por conceptos diferentes, en razón a que la Oficina Jurídica realiza la numeración y custodia de los actos administrativos que expide en el proceso de cobro coactivo, siendo que esta facultad fue otorgada procedimentalmente a la Secretaría General (Dirección Administrativa y Financiera - Gestión Documental).

### RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA:

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORIA |
|--|--------------------------|
| <b><i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión del proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras”</i></b> |                          |
| Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR.  | Si                       |
| Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.                         | SI                       |
| <b><i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión del proceso “Asesoría y Defensa Jurídica”</i></b>                                   |                          |

| DESCRIPCIÓN  | CUBIERTO EN LA AUDITORIA |
|--|--------------------------|
| Prescripción de la acción de cobro de las obligaciones económicas a favor de la ADR, generadas con ocasión de la prestación del servicio público de adecuación de tierras. | Si                       |
| <b>Identificados por la Oficina de Control Interno</b>   |                          |
| Ausencia de títulos valores (facturas) y/o deficiencia en la recopilación de los mismos.   | Si                       |
| Registro de pagos inexistentes o eliminación de cartera sin el respectivo soporte.   | Si                       |
| Inexactitud o falta de veracidad en las cifras reflejadas en los estados financieros (cuentas por cobrar) por cargue incompleto, inoportuno o errado de la información.    | Si                       |
| Vencimiento de términos para el inicio del proceso de Cobro Coactivo   | Si                       |
| Omisión o imposibilidad de ejercer la facultad de cobro coactivo.  | Si                       |

**FORTALEZAS:** Las dependencias responsables e involucradas en la “*Gestión de la Cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras*” desarrollaron los procedimientos “*Recaudo de Cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos*” y “*Cobro Coactivo*”, los cuales fueron aprobados y adoptados en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad el 6 de agosto de 2018 y 25 de septiembre de 2017, respectivamente.

Como resultado de la evaluación practicada y de conformidad con las pruebas de auditoría adelantadas, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes acciones que se han llevado a cabo para fortalecer la gestión de la cartera:

- Desde el mes de marzo de 2020, los responsables del Grupo de Cartera en coordinación con la Dirección de Adecuación de Tierras y la participación de la Oficina Jurídica, con el objetivo de mejorar la efectividad en el proceso de cobro persuasivo, han realizado mesas de trabajo para implementar las facilidades de pago en las



Unidades Técnicas Territoriales. Como resultado de esta labor, el 22 de julio de 2020 se llevó a cabo la “*Capacitación Facilidad de pago para tarifas por la Prestación de Servicios Públicos de Adecuación de Tierras*”, en la cual participaron ochenta y un (81) colaboradores (entre servidores públicos y contratistas) de la Entidad y en la que se dió a conocer el diseño de diecisiete (17) formatos, que podrían ser utilizados, tanto en los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la ADR, como por las Asociaciones de Usuarios.

- El aplicativo de cartera SIFI (Sistema de Información Financiera Integrada) tiene un complemento que almacena los datos de los registros de recaudo en un repositorio de la sede central, con el objetivo de mantener una pista de auditoría y de suministrar herramientas de selección posterior, cuyos reportes fueron útiles para el equipo auditor al momento de aplicar las pruebas relacionadas con el registro de pagos en el sistema.
- Debido a la obsolescencia del aplicativo de cartera SIFI, mediante Orden de Compra N° 43955 del 20 de diciembre de 2019, la Entidad contrató “*Licenciamiento y Servicios Microsoft ERP Dynamics, incluidos los servicios para su parametrización, adaptación y transferencia de conocimiento para la gestión, seguimiento y control al servicio público de adecuación de tierras, en lo que respecta a los procesos de facturación, recaudo y cartera en la Agencia de Desarrollo Rural ADR, amparado en el Acuerdo Marco para la compra de productos y servicios Microsoft CCE-578-2017*”.

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

No aplica. Esta actividad de aseguramiento corresponde al primer ejercicio de auditoría interna practicado por la Oficina de Control Interno sobre la Gestión de la Cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras.

#### **HALLAZGOS:**

**Nota Aclaratoria:** Las verificaciones realizadas a la facturación y recaudo de la cartera, se llevaron a cabo a partir de la información suministrada por los responsables de la unidad auditada, debido a que no fue posible que el equipo auditor tuviera acceso al aplicativo de cartera SIFI (Sistema de Información Financiera Integrada) para la consulta y extracción directa de la información objeto de evaluación.

### **HALLAZGO N° 1. Incumplimientos normativos y procedimentales en la generación y entrega de facturas a los usuarios.**

**Descripción:** Teniendo en cuenta que en el Acta de Entrega del INCODER N° 0223 del 6 de diciembre de 2016, denominada “Cartera para Entrega a la Agencia de Desarrollo Rural (A.D.R.)” se indicó respecto a la Cartera por Tarifas: “Corresponde al cobro que realizaba el INCODER por el uso de los distritos de riego o drenaje de los distritos administrados por el INCODER, de los cuales se tenía establecida la facturación de forma semestral. Información actualizada al 29 de febrero de 2016 último mes en que el INCODER en liquidación tuvo información misional para desarrollar esta actividad”, la Oficina de Control Interno solicitó información de la facturación del Servicio Público de Adecuación de Tierras, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019 de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) de Gran Escala administrados por la ADR, de la cual, el Grupo de Cartera suministró la siguiente:

| PERIODO FACTURADO<br>(mes/día/año) | DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS |               |               |               |               |                   |
|------------------------------------|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
|                                    | Montería - Mocarí                 | La Doctrina   | Repelón       | Santa Lucía   | Manatí        | Valle de Sibundoy |
| 01/01/2016 a 06/30/2016            | No reportado                      | \$292.698.011 | \$179.529.041 | \$109.626.864 | \$345.857.756 | No reportado      |
| 07/01/2016 a 12/31/2016            | \$1.501.947.207                   | \$96.431.713  | \$216.291.328 | \$97.315.234  | \$390.505.301 | No reportado      |
| 01/01/2017 a 06/30/2017            | \$1.421.323.681                   | \$308.557.394 | \$277.853.465 | \$113.827.268 | \$390.505.301 | No reportado      |
| 07/01/2017 a 12/31/2017            | No reportado                      | No reportado  | No reportado  | No reportado  | No reportado  | No reportado      |
| 01/01/2018 a 06/30/2018            | \$293.019.532                     | \$314.346.007 | \$318.846.939 | \$102.753.994 | \$258.053.222 | No reportado      |
| 07/01/2018 a 12/31/2018            | \$190.756.619                     | \$106.329.557 | \$257.676.476 | \$93.657.094  | \$258.053.222 | No reportado      |

Informe N° OCI-2020-022

Auditoría Interna a la “Gestión de la Cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras”

| PERIODO FACTURADO<br>(mes/día/año) | DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS |                        |                        |                      |                        |                   |
|------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|-------------------|
|                                    | Montería - Mocarí                 | La Doctrina            | Repelón                | Santa Lucía          | Manatí                 | Valle de Sibundoy |
| 01/01/2019 a 06/30/2019            | \$664.090.973                     | \$310.294.200          | \$433.861.230          | \$167.731.476        | \$388.007.116          | No reportado      |
| 07/01/2019 a 12/31/2019            | \$536.361.576                     | \$112.251.511          | \$403.866.028          | \$143.658.128        | \$472.126.370          | No reportado      |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>\$4.607.499.588</b>            | <b>\$1.540.908.393</b> | <b>\$2.087.924.507</b> | <b>\$828.570.058</b> | <b>\$2.503.108.288</b> |                   |

**Fuente:** Elaboración propia con base en el documento de Excel "Solicitud Información - Facturación" suministrado por el Grupo de Cartera de la ADR.

De acuerdo con el reporte anterior, del DAT Valle de Sibundoy no se obtuvo información de facturación para ninguno de los periodos objeto de revisión, y en la información suministrada se evidenció la ausencia de facturación del primer semestre de 2016 del DAT Montería - Mocarí y del segundo semestre de 2017 de los DAT Montería - Mocarí, La Doctrina, Repelón, Santa Lucía y Manatí.

Frente a lo observado en el DAT Montería - Mocarí, mediante correo electrónico del 21 de julio 2020 los responsables de la unidad auditada manifestaron: *“Con relación a la facturación del DAT Montería - Mocarí, es de indicar que durante el año 2016 solo se generó una facturación para el Distrito Montería - Mocarí, toda vez que, el equipo de cartera presentó fallas en el Sistema Operativo, y desde la UTT se procedió a reportar tal inconveniente a nivel central en el mes de marzo del 2016 (...). Aunado a lo anterior, la profesional de cartera solo fue contratada hasta el mes de septiembre del año 2016. Luego, en el año 2017 se decide traer para las oficinas de Montería, la CPU del Distrito La Doctrina, y con este equipo fueron generadas para la misma fecha, un sólo periodo de facturación para el año 2016 y uno para el año 2017 del Distrito Montería - Mocarí. (...).”*

En relación con los DAT La Doctrina, Repelón, Santa Lucía y Manatí no se obtuvo justificación, y del DAT Valle de Sibundoy no se aportó documento o información que justificara el no cobro de tarifa por la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras.

De otra parte, en una muestra de diez (10) predios por cada DAT se verificó el cumplimiento de los siguientes lineamientos normativos que se debieron observar en la emisión de las facturas del período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y 31 de diciembre de 2019:

- Resolución INAT 498 de 1997 (en los procesos de facturación 2016 y 2017):
  - **ARTÍCULO PRIMERO:** “(...) *TARIFA BÁSICA O FIJA: El valor por hectárea susceptible de riego y/o drenaje o control de inundaciones, vías y demás infraestructura del distrito de adecuación de tierras, que deben pagar los usuarios.*”
  - **ARTÍCULO QUINTO:** “*Las obligaciones por concepto de tarifas por los servicios prestados en los Distritos de Adecuación de Tierras se facturarán así: LA TARIFA BÁSICA O FIJA: En cuotas semestrales anticipadas liquidadas el primero de (1) de Enero y el primero (1) de Julio de cada año. LA TARIFA DE APROVECHAMIENTO O VOLUMÉTRICA: En cuotas semestrales vencidas liquidadas a treinta (30) de Junio y treinta y uno (31) de diciembre de cada año.*”
  - **ARTÍCULO SEXTO:** “*Todos los Distritos de Adecuación de Tierras deberán facturar dentro de los primero cinco (5) días hábiles de enero y Julio de cada año, y las fechas de las facturas serán: Primero (1) de Enero y primero (1) de Julio respectivamente. (...)*”
  - **ARTÍCULO NOVENO:** “*Las facturas emitidas por el INAT serán entregados a los Usuarios durante los veinte días siguientes a la fecha de facturación en la dirección que aparece en el Registro General de Usuarios, la que éste designe o el mismo predio.*”
- Resolución ADR 821 de 2018 (en los procesos de facturación 2018 y 2019):
  - **ARTÍCULO QUINTO.** “*CÁLCULO DE LAS TARIFAS (...) 1.1. La tarifa fija o básica (T.F.), calculada sobre el área beneficiada del predio (...).*”

- **ARTÍCULO SEXTO.** “(...). Para los Distritos de Adecuación de Tierras administrados directamente por la Agencia de Desarrollo Rural, la facturación por la prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras, de todas las tarifas (...) se realizará semestralmente y de manera vencida, con fechas de corte 30 de junio y 31 de diciembre de la anualidad respectiva. En consecuencia, la fecha del documento equivalente (factura) será 2 de enero y 1 de julio según corresponda (...).”
  
- **ARTÍCULO SÉPTIMO.** “ENTREGA DE DOCUMENTO EQUIVALENTE (FACTURA): Los documentos equivalentes (facturas) (...) serán entregados por las respectivas Unidades Técnicas Territoriales (...) Los plazos máximos de entrega de los documentos equivalentes (facturas), de acuerdo con el periodo de facturación, serán las siguientes: (...) semestral: 30 días calendario (...).”

A partir de lo anterior, se relacionan las situaciones encontradas en la revisión de las facturas de los diez (10) predios de la muestra de cada DAT, excepto del DAT Valle del Sibundoy debido a la falta de reporte de facturación:

Del **DAT SANTA LUCÍA** no se suministró copia de la facturación de los períodos evaluados; por lo que, la Oficina de Control Interno no pudo conceptuar sobre la misma.

#### **DAT MONTERÍA – MOCARÍ:**

No se obtuvo evidencia de la generación de cuarenta y seis (46) facturas, de ochenta (80) que debieron emitirse por el total de períodos revisados (es decir, del 57.5% de la muestra).

En las treinta y cuatro (34) facturas suministradas y verificadas, se observó:

- Cinco (5) facturas revisadas del segundo semestre de 2019 (N° 275303, 275331, 275707, 275735 y 275819) por valor total de \$15.067.869, presentaban fecha de

factura 1 de marzo de 2020 y no 2 de enero de 2020, tal como lo indica el artículo sexto de la Resolución 821 de 2018.

- En dieciocho (18) facturas por valor total de \$174.799.659, el período de facturación no guardaba relación con el lineamiento normativo aplicable al mismo.
- No se obtuvo evidencia de la entrega de la factura N° 270383 del primer semestre de 2019 por valor de \$21.503.600.
- En nueve (9) facturas por valor total de \$85.915.388 se evidenció que se excedió el plazo de entrega al usuario, y en veintitrés (23) que sumaban \$245.853.765 no fue posible determinar su cumplimiento debido a que no registraban fecha de entrega.

#### **DAT LA DOCTRINA:**

No se obtuvo evidencia de la generación de treinta y nueve (39) facturas, de las ochenta (80) que debieron emitirse por el total de períodos revisados (es decir, del 48.8% de la muestra).

En las cuarenta y un (41) facturas suministradas y verificadas, se observó:

- Ocho (8) facturas revisadas del segundo semestre de 2019 (N° 11697, 11725, 11730, 11773, 11791, 11865, 11877 y 11886) por valor total de \$7.570.664, presentaban fecha de factura 1 de marzo de 2020 y no 2 de enero de 2020, tal como lo indica el artículo sexto de la Resolución 821 de 2018.
- En veintinueve (29) facturas por valor total \$74.952.006, el periodo de facturación no guardaba relación con el lineamiento normativo aplicable al mismo.
- No se obtuvo evidencia de la entrega de la factura N° 11534 del primer semestre de 2019 por valor de \$6.927.936.

- Respecto a la oportunidad en la entrega de las cuarenta y un (41) facturas, las cuales ascendían a un valor total de \$96.622.362, no fue posible determinar su cumplimiento debido a que no registraban fecha de entrega.

### DAT REPELÓN:

No se obtuvo evidencia de la generación de cuarenta y tres (43) facturas, de ochenta (80) que debieron emitirse por el total de períodos revisados (es decir, del 53.8% de la muestra).

En las treinta y siete (37) facturas suministradas y verificadas, se observó:

- Ocho (8) facturas revisadas del segundo semestre de 2019 (N° 24277, 24290, 24419, 24458, 24459, 24529, 24605 y 24679) por valor total de \$44.993.819, presentaban fecha de factura 15 de abril de 2020 y no 2 de enero de 2020, tal como lo indica el artículo sexto de la Resolución 821 de 2018.
- En veintinueve (29) facturas por valor total \$170.679.231, el período de facturación no guardaba relación con el lineamiento normativo aplicable al mismo.
- Se observó doble facturación de la tarifa fija correspondiente al primer semestre de 2019 para los predios 1H0040 (facturas: 23587 y 24003) y 2A0010 (facturas: 23626 y 24042), como se detalla a continuación:

| CÓDIGO PREDIO | N° FACTURA | PERIODO FACTURADO   | VALOR       | FECHA       |
|---------------|------------|---|-------------|-------------|
| 1H0040        | 23587      | Tarifa Fija: 31-dic-18 a 01-jul-19<br>Tarifa volumétrica: -----                 | \$2.769.052 | 01-ene-2019 |
|               | 24003      | Tarifa Fija: 02-ene-19 a 30-jun-19<br>Tarifa volumétrica: -----                 | \$4.721.550 | 01-jul-2019 |
| 2A0010        | 23626      | Tarifa Fija: 31-dic-18 a 01-jul-19<br>Tarifa Volumétrica: 01-jul-18 a 31-dic-18 | \$9.808.359 | 01-ene-2019 |
|               | 24042      | Tarifa Fija: 02-ene-19 a 30-jun-19<br>Tarifa Volumétrica: 01-ene-19 a 30-jun-19 | \$9.742.288 | 01-jul-2019 |

- En la factura N° 23209 por valor de \$11.007.097 correspondiente al primer semestre de 2018 se registró como fecha de entrega el 23 de agosto de 2018; no obstante, la Resolución 824 de 2018 *“Por la cual se expiden los presupuestos (...) y el valor de las tarifas para el año 2018, de los Distritos de Adecuación de Tierras de REPELÓN, SANTA LUCIA Y MANATI, administrados por la Agencia de Desarrollo Rural – ADR”*, fue expedida hasta el 4 de octubre de 2018 y en la misma se estableció en el artículo cuarto que: *“La facturación correspondiente al primer semestre del año 2018, se debe generar a los dieciséis (16) días del mes de octubre (...)”*, razón por la cual no pudo ser posible la entrega de esta factura en agosto de 2018, puesto que a esa fecha la respectiva factura no había sido generada.
- Respecto a la oportunidad en la entrega de las facturas, se observó que en seis (6) facturas por valor total de \$40.328.992, se excedió el plazo de entrega al usuario, y en treinta (30) que sumaban \$168.699.477 no fue posible determinar su cumplimiento debido a que no registraban fecha de entrega.

#### **DAT MANATÍ:**

No se obtuvo evidencia de la generación de cincuenta (50) facturas, de ochenta (80) que debieron emitirse por el total de períodos revisados (es decir, del 62.5% de la muestra).

En las treinta (30) facturas suministradas y verificadas, se observó:

- Siete (7) facturas revisadas del segundo semestre de 2019 (N° 93138, 93140, 93836, 93841, 94237, 94273 y 94834) por valor total de \$22.802.850, presentaban fecha de factura 15 de abril de 2020 y no 2 de enero de 2020, tal como lo indica el artículo sexto de la Resolución 821 de 2018.
- En veintiún (21) facturas por valor total \$56.880.928, el periodo de facturación no guardaba relación con el lineamiento normativo aplicable al mismo.



- Se observó doble facturación de la tarifa fija correspondiente al primer semestre de 2019 para los predios 1D9550 (facturas: 90392 y 92253), 3D1300 (facturas: 90849 y 92710) y 3D2080 (facturas: 90928 y 92789), como se detalla a continuación:

| CÓDIGO PREDIO | Nº FACTURA | PERIODO FACTURADO   | VALOR       | FECHA       |
|---------------|------------|---|-------------|-------------|
| 1D9550        | 90392      | Tarifa Fija: 31-dic-18 a 01-jul-19<br>Tarifa Volumétrica: ----- | \$2.273.894 | 01-ene-2019 |
|               | 92253      | Tarifa Fija: 02-ene-19 a 30-jun-19<br>Tarifa Volumétrica: ----- | \$3.626.784 | 01-jul-2019 |
| 3D1300        | 90849      | Tarifa Fija: 31-dic-18 a 01-jul-19<br>Tarifa Volumétrica: ----- | \$1.328.372 | 01-ene-2019 |
|               | 92710      | Tarifa Fija: 02-ene-19 a 30-jun-19<br>Tarifa Volumétrica: ----- | \$2.118.708 | 01-jul-2019 |
| 3D2080        | 90928      | Tarifa Fija: 31-dic-18 a 01-jul-19<br>Tarifa Volumétrica: ----- | \$1.243.681 | 01-ene-2019 |
|               | 92789      | Tarifa Fija: 02-ene-19 a 30-jun-19<br>Tarifa Volumétrica: ----- | \$1.983.629 | 01-jul-2019 |

- Respecto a la oportunidad en la entrega de las facturas, se observó que en una (1) factura por valor de \$1.067.338 se excedió el plazo de entrega al usuario y en veintinueve (29) que sumaban un valor total de \$74.473.992 no fue posible determinar su cumplimiento debido a que no registraban fecha de entrega.

De otra parte, al constatar la información registrada en las facturas de la muestra de los cuatro (4) distritos revisados, frente a los datos mínimos que éstas debían contener, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento *“Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras”* (PR-ADT-004), numeral 4.2.2.4 *“Facturación y recaudo de tarifas”*, se identificó que el formato de factura utilizado no contenía dos (2) de los catorce (14) requisitos señalados en este numeral, los cuales correspondían a indicación o registro en la factura de la *“fecha de suspensión del servicio si no se registra pago”* y el *“cuadro estadístico de consumos en los últimos cuatro períodos”*.

**NOTA:** La información detallada de las situaciones descritas se encuentra registrada 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.

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S)   |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento, aplicación o interpretación incorrecta de normatividad aplicables a la unidad auditada por parte de los responsables intervinientes en el proceso.</li> <li>▪ Insuficiencia en la implementación de actividades de control aplicables a la unidad auditada.</li> <li>▪ Alta rotación del personal.</li> </ul> | <p>Ausencia de títulos valores (facturas) y/o deficiencia en la recopilación de los mismos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inconformidad entre los usuarios</li> <li>▪ Dificultad para realizar trazabilidad en las gestiones adelantadas por la Entidad.</li> <li>▪ Pérdidas económicas para la Entidad.</li> <li>▪ Sanciones disciplinarias y/o fiscales.</li> <li>▪ Dificultad para adelantar gestión persuasiva y el proceso de cobro coactivo.</li> <li>▪ Incumplimiento de las funciones propias de la Entidad.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** La Oficina de Control Interno sugiere las siguientes alternativas para fortalecer la implementación de actividades de control en el proceso de facturación:

- Establecer un plan de trabajo anual que contenga los hitos y/o actividades principales para llevar a cabo el proceso de facturación de forma óptima, especificando plazos, responsables e insumos necesarios para su realización (Resolución de tarifas, contratación de personal, parametrizaciones, entre otras) y planes de contingencia que se puedan aplicar en caso de que la actividad de control no se pueda desarrollar como se definió.
- Definir responsable(s) que avale(n) la calidad y precisión de los datos de las facturas generadas en cada periodo, previo a la impresión y entrega al usuario.

- Teniendo en cuenta que la mayoría de las personas involucradas en el proceso de facturación son vinculadas mediante contrato de prestación de servicios, se debe diseñar instructivos de cómo generar el proceso de facturación en el sistema (SIFI) y capacitar personas de apoyo que pertenezcan a la planta de personal de la Entidad, para que en caso de ausencia y/o demoras en el proceso de contratación, no se afecte la generación de las facturas. Dentro del personal de apoyo se recomienda incluir servidores de la Vicepresidencia de Integración Productiva, y que se solicite colaboración a la Oficina de Tecnologías de la Información, debido a que el proceso actualmente es acompañado por la ingeniera de sistemas del Grupo de Cartera.
- Dejar trazabilidad de la entrega de las facturas indicando la fecha en que fueron recibidas.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Justificación:** *“Si bien se acepta el hallazgo, es pertinente (...) indicar que: (...)”*

- *La falta de evidencia frente a las facturas solicitadas en el proceso de auditoría recae en la falta de capacitación al personal (canaleros o bomberos) con funciones de entrega de estos documentos en el Distrito de Adecuación de Tierras, esto como consecuencia de la alta rotación del recurso humano requerido para estas actividades. El personal debe dejar constancia de la entrega del documento, en caso de no presentarse esta situación dejar manifiesto respecto a las causas de la no entrega. (...).*
- *De acuerdo con lineamientos establecidos junto con Secretaría General, se determinó generar la facturación con la fecha de la realización del proceso y no con fechas pasadas. Lo anterior radica en el mantenimiento del plazo de pago oportuno, es decir, si estos documentos salen con fechas anteriores, sus plazos de pagos oportunos ya se encontrarían vencidos e incurrirían en mora. (...).*

- *Con la expedición de la Resolución 0821 de 2018, tanto la tarifa fija como la volumétrica se generan de manera vencida. Lo evidenciado en las facturaciones sometidas al proceso de auditoría corresponde a un ajuste realizado para empalmar la facturación del 31 de diciembre de 2018 con el primer periodo de la vigencia 2019 y eliminar el cobro anticipado de la tarifa básica o fija. (...).*
- *Las facturas correspondientes al primer periodo de la vigencia 2018, fueron generadas con corte a 31 de julio del mismo año. Esta documentación se remite a los diferentes Distritos de Adecuación de Tierras del Atlántico para que los canaleros y caseteros las distribuyan entre los usuarios de sus zonas objeto de responsabilidad. Debe quedar constancia sobre la entrega de este documento y en caso contrario dejar evidencia de por qué no fue posible la notificación al usuario correspondiente. (...)*
- *Con relación a la entrega oportuna de las facturas, es pertinente resaltar las fechas tardías en la expedición de las Resoluciones en donde se establecen los presupuestos para cada uno de los Distritos de Adecuación de Tierras, esto causa atrasos en la aplicación en el Sistema de Información Financiera Integrado - SIFI y por ende en la generación, impresión y entrega de la facturación. Dicho lo anterior, se impartieron lineamientos establecidos junto con Secretaría General, en donde se determinó generar la facturación con la fecha de la realización del proceso y no con fechas pasadas. Lo anterior radica en el mantenimiento del plazo de pago oportuno, es decir, si estos documentos salen con fechas anteriores, sus plazos de pagos oportunos ya se encontrarían vencidos e incurrirían en mora.*
- *Otra causa de los atrasos presentados en las entregas de las facturas es el constante daño que se presenta en los equipos de cómputo designados para esta actividad. Cuando se presenta esta situación, el equipo debe ser enviado a Bogotá para su respectivo arreglo y posteriormente devuelto a su lugar de origen. (...).*
- *Con relación al proceso de facturación de los predios 1H0040 y 2A0010, se resalta que fue ejecutado adecuadamente. La situación evidenciada, recae sobre el formato*

*de impresión, dado que se imprimieron las facturas en una fecha posterior a la fecha de facturación establecida en el (...) SIFI. Para mejorar el anterior proceso, el software fue modificado y parametrizado con los nuevos lineamientos establecidos en la Resolución 0821 de 2018. (...).*

- *Con respecto a las evidencias de las facturas de los periodos 2016 - I y 2016 - II, es pertinente resaltar que estas se encontraban archivadas en el expediente del extinto INCODER y no en las carpetas de los expedientes individuales de los usuarios bajo custodia de la ADR. La ubicación exacta de esa información no es posible determinarla.*
- *En cuanto al periodo 2017 - II, no es posible evidenciar facturación por cuanto se acataron los lineamientos impartidos por la Dirección de Adecuación de Tierras respecto a la no facturación del período, esto con el objetivo de realizar el cambio de facturación anticipada a facturación vencida.*
- *Por otro, es adecuado manifestar que ante el corto tiempo dispuesto para el proceso de auditoría y la gran cantidad de archivo físico que reposa en nuestras instalaciones (más de 5.000 facturas), fue imposible enviar alguna evidencia. Es de aclarar que, todas las facturas de la muestra existen y fueron efectivamente entregadas a los usuarios.*
- *Se reitera que en el año 2016 solo se facturó un solo semestre, al igual que en 2017. Se dio claridad en los adjuntos de los correos frente a la diferencia en los valores de las tarifas.*
- *Como causas de la gran mayoría de hallazgos, resaltamos los siguientes: falta de personal para ambas Unidades Técnicas Territoriales, falta de suministro de transporte y combustible, adecuaciones físicas y herramientas tecnológicas para los Distritos de Adecuación de Tierras del Atlántico (Repelón, Manatí y Santa Lucía).*

- *Con respecto a la doble facturación, aclaramos que esta no procede. Las facturas originales impresas en su correspondiente periodo no se están exponiendo, en su lugar, se imprimen facturas con fechas actuales y el software de impresión de facturas debe ajustarse a la normatividad de la Resolución 0821 de 2018. En las relaciones detalladas de valores pueden evidenciarse las fechas exactas de los periodos facturados.”*

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

- Obsolescencia del sistema de cartera (SIFI).
- Dificultades y falta de control en la notificación de las facturas por falta de personal.
- Falta de herramientas de trabajo e infraestructura (Computadores, puestos de trabajo, etc.).
- No hay repositorio de documentación.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)  | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|---|----------------|---|---------------|-------------|
| Cambio del sistema de Facturación a ERP Microsoft DYMANICS.  | Implementación del ERP Microsoft DYMANICS                           | Correctiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva   | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |
| Requerir la contratación del personal con actividades específicas de entrega de facturas y temas relacionados con notificaciones de cobro. | Un (1) requerimiento a la Vicepresidencia de Integración Productiva | Correctiva     | Equipo humano Unidades Técnicas Territoriales N° 2 y N° 3 | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)  | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|--|----------------|---|---------------|-------------|
| Realizar requerimiento a la Vicepresidencia de Integración Productiva de los elementos de trabajo e infraestructura necesaria para ejecutar la labor contratada (facturación y cartera).     | Dos (2) requerimientos formales (uno por cada UTT).  | Preventiva     | Equipo humano Unidades Técnicas Territoriales N° 2 y N° 3 | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |
| Realizar análisis y presentar propuesta de centralización del archivo en la Unidad Técnica Territorial de influencia de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Entidad. | Una (1) propuesta presentada a la Vicepresidencia de Integración Productiva y a los Directores Técnicos Territoriales. | Preventiva     | Equipo humano Unidades Técnicas Territoriales N° 2 y N° 3 | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |

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

**Concepto de la Oficina de Control Interno:** Aceptado.

La Oficina de Control Interno no tiene observaciones frente al plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

## **HALLAZGO N° 2. Inconsistencias en el recaudo de la cartera por concepto de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras.**

**Descripción:** Con base en la muestra de diez (10) predios por cada DAT verificados en el proceso de facturación, la Oficina de Control Interno analizó el comportamiento del recaudo de los mismos, para el periodo comprendido entre el mes de enero de 2016 y la fecha de corte de la auditoría (30 de junio de 2020).

Considerando que en la auditoría no fue posible consultar la información en el aplicativo de cartera SIFI (Sistema de Información Financiera Integrada) y que durante la realización de pruebas de recorrido los responsables del Grupo de Cartera informaron que el aplicativo contaba con un LOG de recaudo o tabla donde se almacenaban los datos del registro de pagos en el sistema, el equipo auditor solicitó tal información para

Informe N° OCI-2020-022

Auditoría Interna a la "Gestión de la Cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras"

F-EVI-016 (Versión 3)

Página **23** de **81**

los predios de la muestra de los cuatro (4) DAT que obtuvo información de facturación, la cual sirvió como referente para la verificación de la información del recaudo, identificando las siguientes situaciones:

a. Veinticuatro (24) de los cuarenta (40) predios verificados, es decir el 60% de la muestra, no registraban recaudo alguno:

- Montería Mocarí: Cuatro (4) predios (códigos 2A0040, 2A0270, 2A0630 y 3D0650)
- La Doctrina: Un (1) predio (código 2A0200)
- Repelón: Nueve (9) predios (códigos 1A0020, 1H0040, 1N0030, 2A0010, 2A0020, 2C055A, 2C0870, 2D1150 y 4D0020)
- Manatí: Diez (10) predios (códigos 1D0010, 1D0040, 1D6750, 1D6800, 1D9550, 2D1070, 2D1430, 3D1300, 3D2080 y 3D3930)

Esta situación identificada permite concluir (entre otras situaciones), que:

- **DAT Repelón:** De diez (10) predios analizados en la muestra, se está realizando recaudo solamente para uno (1), es decir, para el 10% de la población seleccionada.
- **DAT Manatí:** De diez (10) predios analizados en la muestra, en ninguno se observó gestión de recaudo de la cartera por los servicios prestados y facturados.

b. De la información obtenida de los DAT Montería - Mocarí y La Doctrina, en relación con el registro de pagos en el aplicativo SIFI se encontraron las siguientes situaciones:

- Registros de recaudos en el sistema por valor total de \$152.793.869, correspondientes a diez (10) predios, de los cuales no se obtuvo evidencia del soporte de consignación:



| DISTRITO        | CÓDIGO DEL PREDIO | LOG RECAUDO (SIFI) |                       |
|-----------------|-------------------|--------------------|-----------------------|
|                 |                   | FECHA DE PAGO      | VALOR                 |
| MONTERIA-MOCARI | 1A028C            | 30-abr-2017        | \$ 1.334.861          |
|                 |                   | 31-ago-2017        | \$ 89.618             |
|                 | 2B0260            | 31-oct-2017        | \$ 66.204.311         |
|                 |                   | 31-oct-2017        | \$ 1.969.608          |
|                 |                   | 29-nov-2018        | \$ 34.480.014         |
|                 |                   | 31-mar-2019        | \$ 21.343.732         |
| 3D025A          | 31-dic-2019       | \$ 210.775         |                       |
| LA DOCTRINA     | 1A0010            | 30-abr-2016        | \$ 1.800.000          |
|                 |                   | 31-may-2016        | \$ 600.000            |
|                 | 1A0190            | 31-oct-2016        | \$ 1.500.000          |
|                 |                   | 31-oct-2017        | \$ 1.500.000          |
|                 |                   | 14-sep-2018        | \$ 1.800.000          |
|                 | 1A0230            | 30-ago-2016        | \$ 1.200.000          |
|                 | 1A0280            | 31-mar-2016        | \$ 1.800.000          |
|                 |                   | 30-abr-2016        | \$ 1.800.000          |
|                 |                   | 30-mar-2017        | \$ 1.800.000          |
|                 |                   | 23-may-2017        | \$ 1.800.000          |
|                 |                   | 20-mar-2019        | \$ 1.500.000          |
|                 | 1B0060            | 31-may-2016        | \$ 1.050.000          |
|                 |                   | 31-may-2017        | \$ 2.175.000          |
|                 | 2A0110            | 31-oct-2016        | \$ 300.000            |
|                 | 3A0190            | 30-jun-2016        | \$ 2.272.200          |
| 31-jul-2017     |                   | \$ 3.000.000       |                       |
| 19-jul-2018     |                   | \$ 1.263.750       |                       |
| <b>TOTAL</b>    |                   |                    | <b>\$ 152.793.869</b> |

- Se obtuvieron soportes de consignación por valor de \$66.288.572 de pagos correspondientes a siete (7) predios, de los que no se observó registro en el LOG de recaudo generado del aplicativo SIFI:

| DISTRITO        | CÓDIGO DEL PREDIO | SOPORTES DE CONSIGNACIÓN<br>(suministrados UTT) |                      |
|-----------------|-------------------|---|----------------------|
|                 |                   | FECHA DE PAGO                                   | VALOR                |
| MONTERIA-MOCARI | 1A005A            | 3-ene-2020                                      | \$ 22.000.000        |
|                 | 2B0260            | 16-sep-2019                                     | \$ 32.255.400        |
|                 |                   | 16-sep-2019                                     | \$ 180.036           |
|                 | 3D025A            | 28-dic-2018                                     | \$ 583.134           |
|                 |                   | 25-feb-2020                                     | \$ 2.908.202         |
| LA DOCTRINA     | 1A0010            | 25-jun-2020                                     | \$ 1.083.200         |
|                 | 1A0280            | 13-may-2020                                     | \$ 1.000.000         |
|                 |                   | 13-may-2020                                     | \$ 625.000           |
|                 | 1B0060            | 4-may-2017                                      | \$ 1.050.000         |
|                 |                   | 22-abr-2020                                     | \$ 947.800           |
|                 |                   | 22-abr-2020                                     | \$ 947.800           |
|                 | 3A0190            | 25-jun-2020                                     | \$ 2.708.000         |
| <b>TOTAL</b>    |                   |   | <b>\$ 66.288.572</b> |

- Para los predios con código 1A0010 y 3A0070 del distrito La Doctrina se observó que los valores registrados en el Log de Recaudo guardaban relación con los soportes de consignación suministrados por la Unidad Técnica Territorial (UTT); no obstante, las fechas de pago diferían entre ellos, así:

| CÓDIGO DEL PREDIO | SOPORTES CONSIGNACIÓN<br>(suministrados UTT) |               | LOG RECAUDO (SIFI) |               |                           |
|-------------------|--|---------------|--------------------|---------------|---------------------------|
|                   | VALOR  | FECHA DE PAGO | VALOR              | FECHA DE PAGO | FECHA DE REGISTRO EN SIFI |
| 1A0010            | \$ 2.400.000                                 | 7-abr-2017    | \$ 2.400.000       | 30-abr-2017   | 30-abr-2017               |
| 3A0070            | \$ 2.899.620                                 | 5-abr-2019    | \$ 2.899.620       | 30-sep-2019   | 7-oct-2019                |
|                   | \$ 2.390.580                                 | 10-sep-2019   | \$ 2.390.580       | 5-sep-2019    | 7-oct-2019                |

En los registros anteriores, se observó coherencia en que el pago por valor de \$2.400.000 del predio 1A0010 realizado el 7 de abril de 2017 se registrara en SIFI el 30 de abril de 2017; no obstante, no es coherente que el pago por valor de

\$2.390.580 del predio 3A0070 con fecha de consignación 10 de septiembre de 2019 se registrara en SIFI con fecha de pago 5 de septiembre de 2019, es decir, antes de realizarse la consignación, y que, el pago por valor de \$2.899.620 del mismo predio con fecha de consignación 5 de abril de 2019, se registrara en SIFI el 7 de octubre de 2019, es decir, seis (6) meses después.

Las situaciones expuestas contravienen lo establecido en el procedimiento “Recaudo de cartera por concepto del servicio público de adecuación de tierras, recuperación de la inversión y transferencia de distritos” (PRADT-006), numeral 6, actividad 7 “*Verifica la realización del pago*”, actividad 8 “*Registra en la base de datos de cartera el recaudo*”, actividad 11 “*Verificación información de pago. Cruza la información de recaudo del Informe de las UTT, con el extracto bancario recibido de la Secretaría General - Dirección Administrativa y Financiera. Para los ingresos sin identificar, se remite información a la respectiva UTT con el objetivo de complementar la información faltante*”, y actividad 12 “*Identificación de pagos y/o ajustes. La UTT, realiza labores de identificación de pagos y a través de los medios necesarios y/o ajustes requeridos para su posterior registro en la contabilidad de la Agencia.*”

De otra parte, de acuerdo con la información reportada por la Secretaría General a la Oficina de Control Interno el 13 de julio de 2020, se observó que a 31 de mayo de 2020 en la Entidad se acumularon ochocientos ochenta y cuatro (884) partidas por valor de \$576.838.497, las cuales correspondían a recaudo de cartera sin identificar de consignaciones recibidas entre abril de 2017 y mayo de 2020:

| AÑO  | BANCO AGRARIO*    |              | BANCO AV VILLAS** |               |
|------|-------------------|--------------|-------------------|---------------|
|      | CANTIDAD PARTIDAS | VALOR TOTAL  | CANTIDAD PARTIDAS | VALOR TOTAL   |
| 2017 | 67                | \$23.795.789 | 0                 | -             |
| 2018 | 359               | \$62.122.230 | 0                 | -             |
| 2019 | 139               | \$19.961.635 | 115               | \$280.625.634 |

| AÑO          | BANCO AGRARIO*    |                      | BANCO AV VILLAS** |                      |
|--------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
|              | CANTIDAD PARTIDAS | VALOR TOTAL          | CANTIDAD PARTIDAS | VALOR TOTAL          |
| 2020         | 0                 | -                    | 204               | \$190.333.209        |
| <b>TOTAL</b> | <b>565</b>        | <b>\$105.879.654</b> | <b>319</b>        | <b>\$470.958.843</b> |

\*Banco Agrario: recaudo entre mayo de 2017 y julio de 2019.

\*\*Banco AV Villas (Entidad habilitada para el recaudo de cartera desde junio de 2019): recaudos desde julio de 2019 a mayo de 2020.

Con relación a las gestiones adelantadas con el Banco AV Villas para mejorar el proceso de identificación de recaudo, la Dirección Administrativa y Financiera de la Secretaría General (supervisor del Convenio con la entidad financiera para el recaudo), suministró al equipo auditor soporte de la realización de seis (6) reuniones entre mayo de 2019 y mayo de 2020 con los responsables del banco, en las que el Grupo de Cartera participó en cuatro (4) de ellas y se fijaron los siguientes compromisos a cargo del mencionado Grupo, que según lo manifestado por los delegados por el Secretario General para acompañar la presente auditoría, al 13 de julio de 2020 no se había obtenido resultados de ejecución:

| COMPROMISO   | OBSERVACIÓN  |
|--|--|
| Remitir vía correo electrónico a la Dirección Administrativa y Financiera – Tesorería, las partidas pendientes por identificar en aquellos casos donde el número de cédula no coincida con el tercero beneficiario del predio, con el fin de remitir al Banco AV Villas solicitud de información adicional que ayude identificar los recaudos. | <p>Fecha compromiso: 13-feb-2020, reiterado por la Secretaría General mediante memorandos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N° 20206100012683 del 5-may-2020</li> <li>▪ N° 20206100015163 del 2-jun-2020</li> <li>▪ N° 20206100018223 del 1-jul-2020</li> </ul> <p>Nota: En los memorandos se menciona también la solicitud de esta información a través de correos electrónicos del 28-abr-2020 y 18, 20, 28 y 29-may-2020.</p> |

| COMPROMISO  | OBSERVACIÓN   |
|---|---|
| <p>Elaborar una base de datos de acuerdo con la estructura suministrada por AV Villas con el fin de implementar control de validación de la identificación del usuario por parte de la entidad financiera al momento recibir el recaudo.</p>  | <p>Compromiso adquirido el 7-may-2020 en reunión virtual con delegados del Banco AV Villas a través de Microsoft Teams.</p> <p>El 12-may-2020 Tesorería suministró al Grupo de Cartera, mediante correo electrónico, la estructura de presentación de información remitida por el Banco.</p> <p>El 17-jun-2020 el Grupo de Cartera remitió base de datos con información de 20 usuarios, la cual fue rechazada por la entidad financiera el 18-jun-2020 por no cumplir con los parámetros establecidos.</p> <p>El 1-jul-2020 la Secretaría General reiteró esta solicitud mediante memorando N° 20206100018223.</p> |
| <p>Evaluar la pertinencia de quitar el parámetro de monto de recaudo, a través de los corresponsales bancarios de AV Villas, en el sentido de que se acepten consignaciones superiores a \$1.000.000 diarios por usuario, e informar de su decisión por escrito a la Dirección Administrativa y Financiera – Tesorería.</p> | <p>Compromiso adquirido el 7-may-2020 en reunión virtual sostenida con delegados del Banco AV Villas a través de Microsoft Teams.</p>   |

Adicionalmente, se observó que en el memorando N° 20206100018223 del 1 de julio de 2020, en el numeral 4 la Secretaría General indicó *“En correo electrónico del 20 de mayo de 2020 fue informado al Grupo de Cartera la necesidad de remitir mediante memorando el reporte denominado “Relación detallada de pagos” generada mediante el aplicativo SIFI en cuanto a la imputación de recaudos de Tarifas, dado que la información identificada se encuentra en los archivos de Excel remitidos por el Grupo de Cartera, pero para la respectiva imputación y cargue en el SIIF Nación por parte de la Tesorería se hace necesario esta relación”*, debido a que, según lo informado por Tesorería, se había obtenido respuesta de la Vicepresidencia de Integración Productiva mediante memorando 20203300015483 del 4 de junio de 2020 y correo electrónico del 11 de junio de 2020, no fue posible la imputación de la totalidad de los recaudos con la información

suministrada, por lo cual, la Secretaría General remitió de nuevo un memorando el 13 de julio de 2020 (N° 20206100019743) con las observaciones respectivas.

Tales situaciones conllevan al incumplimiento por parte de la Agencia de Desarrollo Rural de los principios de contabilidad pública establecidos en los numerales 116 y 122 del **Plan General de Contabilidad Pública** expedido por la Contaduría General de la Nación, que indican: **116** *“Registro. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben contabilizarse de manera cronológica y conceptual observando la etapa del proceso contable relativa al reconocimiento, con independencia de los niveles tecnológicos de que disponga la entidad contable pública, con base en la unidad de medida”,* y **122** *“Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; (...)”*

Así como también denotan la inobservancia de las actividades 11 y 12 establecidas en el numeral 6 del **procedimiento “Recaudo de cartera por concepto del servicio público de adecuación de tierras, recuperación de la inversión y transferencia de distritos”** (PRADT-006), las cuales indican: **actividad 11** *“Verificación información de pago. (...) Para los ingresos sin identificar, se remite información a la respectiva UTT con el objetivo de complementar la información faltante. (...)”.* (actividad a cargo del Grupo Cartera DAT – VIP), y **actividad 12** *“Identificación de pagos y/o ajustes. La UTT, realiza labores de identificación de pagos y a través de los medios necesarios y/o ajustes requeridos para su posterior registro en la contabilidad de la Agencia.”*

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S)  |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento, aplicación o interpretación incorrecta de normatividad aplicables a la unidad auditada por parte de los responsables intervinientes en el proceso.</li> <li>▪ Insuficiencia en la implementación de actividades de control aplicables a la unidad auditada.</li> <li>▪ Alta rotación del personal.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Registro de pagos inexistentes o eliminación de cartera sin el respectivo soporte.</li> <li>▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR</li> <li>▪ Inexactitud o falta de veracidad en las cifras reflejadas en los estados financieros (cuentas por cobrar) por cargue incompleto, inoportuno o errado de la información.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imposibilidad de incorporar los recaudos no identificados al presupuesto de ingresos de la Entidad.</li> <li>▪ Registro de cartera inexistente por ausencia en la imputación de los pagos y el cálculo de intereses sobre la misma.</li> <li>▪ Inconformidad del usuario por cobros de tarifas para las cuales ya realizó el respectivo pago.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** La Oficina de Control Interno sugiere las siguientes alternativas para fortalecer la implementación de actividades de control en el proceso de recaudo:

- Realizar conciliación de información entre los soportes físicos de las consignaciones de los predios y la información registrada en el sistema (SIFI), y a partir de las diferencias encontradas se proceda a recopilar los faltantes y alimentar o ajustar la información del aplicativo.
- Para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con la entidad financiera y con el ánimo de mejorar la identificación de recaudo, se recomienda que se realice una prueba piloto con alguno de los distritos, y de esta manera evitar esfuerzos que pudieran ser innecesarios por los demás y en cambio sus resultados positivos pueden ser adoptados como una buena práctica.
- Hacer uso del parámetro de referencia “número de celular” que captura el banco al momento de recibir el pago, para llevar a cabo la identificación de los usuarios que realizaron el pago mediante el contacto telefónico del mismo.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Justificación:** “La información es enviada a la Secretaría General, bajo memorandos después de ser alimentado el sistema SIFI, por eso el número de consignaciones pendientes por identificar no se ajustan en las dos áreas. De acuerdo con el procedimiento, son las UTT las que informan al nivel central los recaudos mes a mes. Si la UTT, no envía información de los recaudos, según la información de cartera, las partidas por identificar son:

|                     | <b>BANCO AGRARIO</b>    |            | <b>BANCO AV VILLAS</b>  |            |
|---------------------|-------------------------|------------|-------------------------|------------|
| <b>TOTAL A 2018</b> | \$85,918,018.56         | 426        |                         |            |
| <b>TOTAL A 2019</b> | \$19,961,635.45         | 139        | \$49,183,400.00         | 74         |
| <b>TOTAL A 2020</b> |                         | 0          | \$51,257,049.00         | 63         |
|                     | <b>\$105.879.654,01</b> | <b>565</b> | <b>\$100.440.449,00</b> | <b>137</b> |

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

- Obsolescencia del sistema de cartera (SIFI).
- Falta de conciliación entre Tesorería y Grupo de Cartera.
- Falta de jornadas de cobro.

**Plan de Mejoramiento:**

| <b>ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)</b>                             | <b>META(S)</b>                            | <b>TIPO DE ACCIÓN</b> | <b>RESPONSABLE(S)</b>   | <b>FECHA INICIAL</b> | <b>FECHA FINAL</b> |
|--|---|-----------------------|---|----------------------|--------------------|
| Cambio del sistema de Facturación a ERP Microsoft DYMANICS | Implementación del ERP Microsoft DYMANICS | Correctiva            | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva             | 1-ago-2020           | 31-ago-2021        |
| Conciliar mensualmente entre las áreas                     | Doce (12) actas de conciliación           | Correctiva            | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva y Tesorería | 1-ago-2020           | 31-ago-2021        |



| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)                                   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)  | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|---|----------------|---|---------------|-------------|
| Jornadas de cobro para poder depurar las consignaciones pendientes por identificar | Cuatro (4) actas de las jornadas de cobro | Preventiva     | Equipo humano Unidades Técnicas Territoriales N° 2 y N° 3 | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |

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

### Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado.

La Oficina de Control Interno no tiene observaciones frente al plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

### HALLAZGO N° 3. Ausencia de gestiones de cobro en los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Entidad.

**Descripción:** A partir de la muestra de cuarenta (40) predios seleccionados de los DAT Montería - Mocarí, La Doctrina, Repelón y Manatí, el equipo auditor revisó las gestiones de cobro adelantadas en las Unidades Técnicas Territoriales, observando las siguientes situaciones:

- a. **Falta de evidencia de gestiones de cobro persuasivo.** En veintitrés (23) predios verificados, pese a que, de acuerdo con la clasificación de cartera por edades, estos acumularon saldos de capital por pagar hasta por cuatro (4) años, no se observó la realización de gestiones de cobro persuasivo:

| DISTRITO        | CÓDIGO DEL PREDIO | CAPITAL ADEUDADO<br>(Según edad de la cartera) |               |               |
|-----------------|-------------------|--|---------------|---------------|
|                 |                   | 0-2 Años                                       | 2-4 Años      | TOTAL         |
| MONTERÍA MOCARÍ | 2A0040            | \$ 15.549.946                                  | \$ 11.666.596 | \$ 27.216.542 |
|                 | 3D0650            | \$ 9.520.148                                   | \$ 26.275.876 | \$ 35.796.024 |
|                 | 4B0190            | \$ 5.552.523                                   | \$ 28.382.626 | \$ 33.935.149 |
| LA DOCTRINA     | 3A0190            | \$ 6.150.036                                   | \$ 6.679.592  | \$ 12.829.628 |

| DISTRITO | CÓDIGO DEL PREDIO | CAPITAL ADEUDADO<br>(Según edad de la cartera) |               |               |
|----------|-------------------|--|---------------|---------------|
|          |                   | 0-2 Años                                       | 2-4 Años      | TOTAL         |
| REPELÓN  | 1A0020            | \$ 25.148.452                                  | \$ 12.223.696 | \$ 37.372.148 |
|          | 1H0040            | \$ 15.473.856                                  | \$ 8.027.053  | \$ 23.500.909 |
|          | 1N0030            | \$ 21.377.287                                  | \$ 7.372.018  | \$ 28.749.305 |
|          | 2A0010            | \$ 56.550.797                                  | \$ 24.232.751 | \$ 80.783.548 |
|          | 2A0020            | \$ 19.036.491                                  | \$ 6.176.747  | \$ 25.213.238 |
|          | 2C055A            | \$ 20.672.158                                  | \$ 6.144.027  | \$ 26.816.185 |
|          | 2C0870            | \$ 48.654.078                                  | \$ 19.830.466 | \$ 68.484.544 |
|          | 2D1150            | \$ 17.186.618                                  | \$ 10.836.806 | \$ 28.023.424 |
|          | 4D0020            | \$ 17.962.442                                  | \$ 4.200.995  | \$ 22.163.437 |
| MANATÍ   | 1D0010            | \$ 9.212.286                                   | \$ 7.751.213  | \$ 16.963.499 |
|          | 1D0040            | \$ 6.021.100                                   | \$ 5.066.152  | \$ 11.087.252 |
|          | 1D6750            | \$ 5.539.412                                   | \$ 4.660.860  | \$ 10.200.272 |
|          | 1D6800            | \$ 5.691.144                                   | \$ 4.788.527  | \$ 10.479.671 |
|          | 1D9550            | \$ 11.801.356                                  | \$ 9.929.658  | \$ 21.731.014 |
|          | 2D1070            | \$ 12.628.879                                  | \$ 15.340.309 | \$ 27.969.188 |
|          | 2D1430            | \$ 9.031.650                                   | \$ 7.599.228  | \$ 16.630.878 |
|          | 3D1300            | \$ 6.894.160                                   | \$ 5.800.745  | \$ 12.694.905 |
|          | 3D2080            | \$ 6.454.620                                   | \$ 5.430.915  | \$ 11.885.535 |
|          | 3D3930            | \$ 20.471.740                                  | \$ 17.224.916 | \$ 37.696.656 |

Al respecto se menciona que, el personal de los distritos suministró actas de jornadas de cobro persuasivo adelantadas; no obstante, no fue posible identificar que los deudores de los predios de la muestra hubiesen participado de ellas, debido a que los listados de asistencia no tenían información del código de predio y/o identificación del firmante.

Por otra parte, no se obtuvo evidencia de gestiones de cobro persuasivo realizadas por los distritos verificados (Montería - Mocarí, La Doctrina, Repelón y Manatí), a

través de otros canales de comunicación como el telefónico y/o correo electrónico, respecto de los cuales, los responsables de la actividad auditada en las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) durante la fase de pruebas de recorrido, manifestaron haber realizado gestiones telefónicas haciendo uso de sus celulares personales, por cuanto no tenían habilitadas líneas telefónicas en sus oficinas para realizar esta gestión con los recursos de la ADR; no obstante, no se dejó registro de esas llamadas, así como tampoco se había adelantado el trámite con la Secretaría General para la habilitación de este canal de comunicación para gestiones de cartera, y respecto al correo electrónico, indicaron que los usuarios son pobladores rurales sin acceso a internet, por lo que, en su mayoría no disponían o utilizaban dicho canal.

- b. Ausencia de solicitudes de cobro coactivo.** Para diecisiete (17) de los predios relacionados en el literal anterior (1A0020, 1H0040, 1N0030, 2A0020, 2C055A, 2C0870, 2D1150, 1D0010, 1D0040, 1D6750, 1D6800, 1D9550, 2D1070, 2D1430, 3D1300, 3D2080 y 3D3930), no se obtuvo evidencia de la remisión a la Oficina Jurídica para el inicio del proceso de cobro coactivo.

Las situaciones anteriormente descritas, contravienen lo establecido en:

- **Resolución ADR N° 0617 de 2018** "*Por la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR*", **Artículo 9** "*MECANISMOS DE COBRO PERSUASIVO. (...) b. Otros medios de contacto con el deudor. (...) De realizarse llamada(s) telefónica(s) o contacto personal para el cobro, se dejará constancia en el expediente mediante el diligenciamiento de un formato, en el cual se registrará la gestión de cobro persuasiva realizada*", y **Artículo 11** "*TERMINACIÓN DE LA ETAPA DE COBRO PERSUASIVO. (...) En caso de renuencia al pago el respectivo expediente se remitirá a la Oficina Jurídica para que se adelante el Proceso de Cobro Coactivo. Dichas actuaciones se le comunicarán al deudor, dejando las respectivas constancias en el expediente.*"

- **Procedimiento “Recaudo de cartera por concepto del servicio público de adecuación de tierras, recuperación de la inversión y transferencia de distritos”** (PRADT-006), numeral 6, **actividad 12** “Emite requerimiento de cobro persuasivo. (...) remite al deudor requerimiento de cobro persuasivo”, **actividad 20** “Realiza actividades de seguimiento al cobro persuasivo emitido. Con base en la comunicación formal de cobro persuasivo se efectúa seguimiento mensual a la misma a través de otros canales, dejando la evidencia”, y **actividad 23** “Realiza seguimiento al cobro persuasivo implementado en la UTT. (...) ¿La deuda tiene 2 períodos vencidos? Si: Remite el expediente a la Oficina Asesora Jurídica, con copia al Grupo de Cartera, informa al deudor y pasa al Procedimiento de Cobro Coactivo.”
- **Procedimiento “Cobro Coactivo”** (PRADT-004), numeral 6, **actividad 1** “Enviar solicitud de inicio de cobro coactivo.”

Por otro lado, al revisar el contenido del Boletín de Deudores Morosos del Estado (BDME) con corte a 30 de noviembre de 2019, en la información remitida a Secretaría General para que fuese reportada a la Contraloría General de la República, no se observó la inclusión de los usuarios de catorce (14) predios (2A0040, 2A0270, 2A0630, 1B0060, 3A0190, 3A0280, 1H0040, 1N0030, 2D1150, 4D0020, 1D0040, 3D1300, 3D2080 y 3D3930), toda vez que la obligación superaba los cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes y más de seis (6) meses de mora, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4° de la Resolución CGN 037 de 2018. Al respecto, el Grupo de Cartera suministró información de la emisión de notificaciones remitidas a las Unidades Técnicas Territoriales para su entrega a los usuarios; no obstante, no se obtuvo soporte de la misma.

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

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)  | IMPACTO(S)  |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deficiencia en la implementación de actividades de control aplicables a la unidad auditada.</li> <li>▪ Recursos tecnológicos y herramientas de trabajo insuficientes o inadecuados.</li> <li>▪ Registro General de Usuarios (RGU) desactualizado.</li> <li>▪ Alta rotación del personal.</li> </ul> | <p>Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdidas económicas para la Entidad.</li> <li>▪ Dificultad para llevar a cabo procesos de depuración contable por falta de información que soporte la toma de decisiones.</li> <li>▪ Sanciones disciplinarias y/o fiscales.</li> <li>▪ Incumplimiento de las funciones propias de la Entidad.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** La Oficina de Control Interno sugiere las siguientes alternativas para fortalecer la implementación de actividades de control en la gestión de cobro persuasivo:

- Definir una periodicidad acorde a la realidad operativa y la normatividad aplicable a la actividad auditada, responsables y plazos para llevar a cabo las comunicaciones formales de cobro persuasivo y dar juicioso cumplimiento a su implementación.
- Complementar la comunicación formal con otros medios de contacto, como el personal y el telefónico, dejando registro de las gestiones adelantadas cuya evidencia aporte la información suficiente, confiable, relevante y útil para determinar su realización. En este punto podrían implementar formatos para capturar tal información, así como también adelantar las gestiones necesarias con la Secretaría General para implementar el canal de comunicación telefónico.
- Si bien la información del Registro General de Usuarios (RGU) no es confiable y su proceso de actualización es complejo, se recomienda crear una base de datos en Excel (control alternativo) que sea alimentada y compartida por los diferentes actores del proceso en la medida que se va teniendo contacto con los usuarios que permitan facilitar el proceso de cobro. Ejemplo de las situaciones en que se puede generar este acercamiento tenemos:

- Al entregar la factura al usuario.
- Cuando los usuarios se acercan a la oficina a inscribir sus campañas de riego, entregar soportes de consignación o solucionar inquietudes.
- Haciendo uso de la información de contacto telefónico que captura el banco al momento de recibir el pago.
- En las jornadas de socialización de cobro persuasivo.
- La información recopilada en el desarrollo del proceso coactivo.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Justificación:** *“El cobro persuasivo en algunos distritos se realiza de manera colectiva, dado al difícil acceso a los predios, extensión del distrito, y a la falta de personal para realizar la labor de notificación personal del cobro.”*

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

- Registro General de Usuarios (RGU) desactualizado.
- Falta de herramientas de trabajo e infraestructura (Computadores, puestos de trabajo, etc.)
- Falta de controles y seguimiento a la acción persuasiva.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES)<br>PROPUESTA(S)                             | META(S)                                   | TIPO DE<br>ACCIÓN | RESPON<br>SABLE(S)  | FECHA<br>INICIAL | FECHA<br>FINAL |
|--|---|-------------------|---|------------------|----------------|
| Actualizar el RGU, para tener conocimiento del cliente | RGU actualizado de la Doctrina y Montería | Correctiva        | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva y Contadora ADR | 1-ago-2020       | 31-ago-2021    |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)  | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|--|----------------|---|---------------|-------------|
| Realizar requerimiento a la Vicepresidencia de Integración Productiva de los elementos de trabajo e infraestructura necesaria para ejecutar la labor contratada (facturación y cartera). | Dos (2) requerimientos formales (uno por cada UTT).              | Preventiva     | Equipo humano Unidades Técnicas Territoriales N° 2 y N° 3 | 1-ago-2020    | 31-ago-2020 |
| Realizar herramienta sistemática, donde se realice seguimiento a los usuarios que están en cobros persuasivos.   | Cuatro (4) informes de gestión del cobro persuasivo por cada UTT | Correctiva     | Equipo humano Unidades Técnicas Territoriales N° 2 y N° 3 | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |

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

### Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado.

La Oficina de Control Interno acepta el plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, recomienda que la acción “Actualizar el RGU, para tener conocimiento del cliente” se extienda también a los Distritos de Adecuación de Tierras Repelón, Santa Lucía y Manatí.

### HALLAZGO N° 4. Incumplimientos normativos y procedimentales en el proceso de cobro coactivo

**Descripción:** A partir de la muestra de cuarenta (40) predios seleccionados de los DAT Montería - Mocarí, La Doctrina, Repelón y Manatí, y de la información suministrada por el Grupo de Cartera respecto de las obligaciones de los predios que fueron remitidas a la Oficina Jurídica para inicio del proceso de cobro coactivo, se identificaron once (11) expedientes sobre los cuales el equipo auditor revisó las gestiones de cobro coactivo adelantadas conforme a los lineamientos normativos y procedimentales.

A continuación, se detalla los once (11) expedientes revisados y referencia de la entidad que inició el proceso de cobro coactivo:

Informe N° OCI-2020-022

Auditoría Interna a la “Gestión de la Cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras”

F-EVI-016 (Versión 3)

| DISTRITO          | PREDIO | EXPEDIENTE | OBSERVACIÓN                    |
|-------------------|--------|------------|--------------------------------|
| LA DOCTRINA       | 1A0010 | 2014-0776  | Procesos iniciados por INCODER |
|                   | 1A0190 | 2014-0167  |                                |
|                   | 1A0230 | 2014-0788  |                                |
|                   | 1A0280 | 2014-0765  |                                |
|                   | 2A0200 | 2019-0334  | Proceso ADR                    |
| MONTERÍA - MOCARÍ | 1A005A | 2015-0258  | Procesos iniciados por INCODER |
|                   | 2A0270 | 2015-0263  |                                |
|                   | 2A0630 | 2019-0413  | Procesos ADR                   |
|                   | 2A0040 | 2018-0005  |                                |
| REPELON           | 1A0320 | 2019-0330  | Proceso iniciado por INCODER   |
|                   | 4D0020 | 2013-0202  |                                |

Como resultado de la verificación de los anteriores procesos, se observaron las siguientes situaciones:

- a. En los once (11) expedientes revisados (100% de la muestra) se evidenció falta de notificación y/o comunicación en diferentes actuaciones, así como no se observó la continuación con el trámite de notificación.

| ACTUACIÓN   | EXPEDIENTE   |
|---|--|
| Mandamiento de pago   | 2013-0202, 2014-0167, 2014-0765, 2014-0776, 2014-0788, 2015-0258, 2018-0005, 2019-0330, 2019-0334, 2019-0413 |
| Medidas cautelares decretadas por el INCODER  | 2014-0776, 2014-0788   |
| Se corrigió valor de la suma adeudada en el mandamiento de pago expedido por el INCODER | 2014-0167, 2014-0765, 2014-0776, 2015-0263   |
| Se declaró prescripción de la acción de cobro de algunas obligaciones                   | 2014-0167, 2014-0765, 2014-0776  |
| Se ordenó la acumulación de obligaciones al proceso administrativo de cobro coactivo    | 2013-0202, 2014-0167, 2014-0765, 2014-0776   |



De otra parte, en cuanto a los oficios de citación para notificación personal se observó:

- Falta de constancia de entrega del oficio de citación para notificación personal de:
  - Auto de mandamiento de pago: Expedientes N° 2013-0202, 2014-0788, 2015-0258, 2019-0330, 2019-0334 y 2019-0413.
  - Acumulación de obligaciones: Expedientes N° 2013-0202, 2014-0167, 2014-0765 y 2014-0776.
- En el expediente 2015-0263 no reposaba el oficio de citación para surtir notificación personal del auto de mandamiento de pago.

Las situaciones expuestas incumplen lo establecido en:

- **Resolución 0617 de 2018** de la ADR “(...) *Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR*”, **Artículo 26** “**NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES.** *Las actuaciones realizadas en el proceso administrativo de cobro coactivo deberán notificarse de conformidad con lo establecido en el artículo 565 y 826 del Estatuto Tributario Nacional. (...).*” (Subrayado fuera de texto), y **Artículo 44** “**NOTIFICACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO.** (...). *El trámite de la notificación del mandamiento de pago es el siguiente: 1. Citación de notificación personal. (...). 2. Notificación por correo. (...). 3. Notificación por aviso publicado en la página Web (...).*”.
- **Ley 1437 de 2011**, Artículo 45 “**CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES.** *En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta*”.

*deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.*

(Subrayado fuera de texto)

- **Procedimiento “Cobro Coactivo”** (PR-ADJ-004), numeral 6, **actividad 8** *“Notificar personalmente el acto administrativo. (...)”*, **actividad 9** *“Notificar por correo el acto administrativo. (...)”*, y **actividad 10** *“Notificar por publicación en la página WEB de la ADR. (...)”*
- b. Analizados los procesos de los expedientes N° 2014-0776 y N° 2014-0788 en los que se decretó el embargo y secuestro de bienes por parte del extinto INCODER a fin de satisfacer las acreencias, no se evidenciaron las gestiones adelantadas para dar cumplimiento a lo ordenado en la Resolución N° 05298 del 25 de septiembre de 2015 (Expediente N°2014-0776) en cuanto a las diligencias del secuestro del bien y la Resolución N° 05323 del 28 de septiembre de 2015 (Expediente N°2014-0788) con respecto a la comunicación dirigida a la Oficina de Registro para que se realizara la anotación de la medida, así como las diligencias del secuestro del bien.

Esta situación contraviene lo dispuesto en el **procedimiento “Cobro Coactivo”** (PR-ADJ-004), **numeral 5.9** *“Aplicación de medidas de embargo sobre (...) bienes sujetos a registro (...) b. Sobre bienes sujetos a registro (...) el abogado a cargo del proceso (...) Posteriormente, remitirá comunicaciones a la entidad en la cual se encuentra registrado el bien para que proceda a registrar embargo, así como al deudor para informarle sobre la medida cautelar decretada. Una vez la entidad encargada del registro de la medida, reciba el oficio comunicándole el embargo, procederá a afectar el bien con la limitación a favor de la Agencia”,* y **numeral 5.10** *“Diligencia de secuestro. Una vez registrada la medida cautelar de embargo, se deberá proceder con el secuestro de bienes inmuebles o muebles sobre los cuales haya recaído la medida y para lo cual el abogado responsable del expediente designará un secuestro de la lista de auxiliares de la justicia, previa emisión del respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal por parte de la Secretaría General. (...)”*

Lo anterior, en concordancia con lo contemplado en el **Reglamento Interno de Recaudo de Cartera** de la ADR (Resolución 0617 de 2018), **Artículo 50** “*MEDIDAS CAUTELARES O PREVENTIVAS*”, numeral 8 “*Procedimiento según el tipo de bien embargado*”, literal a “*Embargo de bienes inmuebles. De conformidad con lo señalado en el artículo 839-1 del Estatuto Tributario Nacional, el embargo de bienes inmuebles se comunicará por parte del Funcionario Ejecutor a la Oficina encargada de Registro, (...)*”, y **Artículo 51** “*SECUESTRO DE BIENES*”.

c. En nueve (9) expedientes (81,8% de la muestra) no se evidenció la investigación de bienes, así como tampoco el decreto de medidas cautelares. Expedientes N° 2013-0202, 2014-0167, 2014-0765, 2015-0258, 2015-0263, 2018-0005, 2019-0330, 2019-0334 y 2019-0413. Tales situaciones transgreden lo establecido en:

- **Reglamento Interno de Recaudo de Cartera** de la ADR (Resolución 0617 de 2018), **Artículo 40** “*El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, realizará dos (2) veces al año, investigación de bienes del deudor, (...)*”, y **Artículo 50** “*(...). El Funcionario Ejecutor podrá dictar las medidas cautelares en cualquier momento durante el desarrollo del proceso de cobro coactivo, inclusive antes de librarse el mandamiento de pago, concomitantemente e incluso, con posterioridad a este. (...)*”.
- **Procedimiento “Cobro Coactivo”** (PR-ADJ-004), numeral 6, **actividad 16** “*Realizar Investigación de Bienes. (...) Esta actividad se puede comenzar a realizar una vez se ha librado mandamiento de pago. (...)*”, y **actividad 17** “*(...). Decretar las medidas cautelares respecto de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad, conforme al resultado de la investigación de bienes.*”

d. En los once (11) expedientes (100% de la muestra), se observaron tiempos de inactividad del proceso de cobro coactivo, así:

| EXPEDIENTE | PERIODO SIN ACTUACIONES  | ÚLTIMA FECHA DE GESTIÓN OBSERVADA |
|------------|--|-----------------------------------|
| 2013-0202  | Desde el 9-nov-16** hasta el 30-sep-19   | 30-sep-2019                       |
| 2014-0167  | Desde el 9-nov-16** hasta el 3-oct-17<br>Desde el 3-oct-17 hasta el 27-jul-18<br>Desde el 27-jul-18 hasta el 28-jun-19 | 2-jul-2019                        |
| 2014-0765  | Desde el 9-nov-16** hasta el 3-oct-17<br>Desde el 3-oct-17 hasta el 27-jul-18<br>Desde el 27-jul-18 hasta el 28-jun-19 | 2-jul-2019                        |
| 2014-0776  | Desde el 9-nov-16** hasta el 3-oct-17<br>Desde el 3-oct-17 hasta el 5-sep-18<br>Desde el 5-sep-18 hasta el 9-jun-19    | 2-jul-2019                        |
| 2014-0788  | Desde el 9-nov-16** hasta el 17-jul-19   | 17-jul-2019                       |
| 2015-0258  | Desde el 9-nov-16** hasta el 24-jul-19   | 26-jul-2019                       |
| 2015-0263  | Desde el 9-nov-16** hasta el 11-ene-18<br>Desde el 11-ene-18 hasta el 9-oct-2018                                       | 3-may-2019                        |
| 2018-0005  | Desde el 9-nov-16** hasta el 5-mar-18  | 6-mar-2018                        |
| 2019-0330  | Desde el 9-nov-16** hasta el 24-jul-19   | 25-jul-2019                       |
| 2019-0334  | Desde el 9-nov-16** hasta el 24-jul-19   | 26-jul-2019                       |
| 2019-0413  | Desde el 9-nov-16** hasta el 24-jul-19   | 26-jul-2019                       |

\*\* Fecha de entrega del expediente del proceso por parte del extinto INCODER.

En consecuencia, de lo anterior, y de acuerdo con la relación detallada de valores que reposaba en los once (11) expedientes (100% de la muestra), se evidenció la ocurrencia de fenómenos prescriptivos para los periodos que se relacionan a continuación:

| EXPEDIENTE | PERIODO PRESCRITO          | VALOR TOTAL CAPITAL |
|------------|----------------------------|---------------------|
| 2013-0202  | 31-dic-2007 al 31-dic-2014 | \$18.293.966        |
| 2014-0167  | 31-dic-2013 al 31-dic-2014 | \$3.299.256         |

| EXPEDIENTE | PERIODO PRESCRITO          | VALOR TOTAL CAPITAL |
|------------|----------------------------|---------------------|
| 2014-0765  | 30-jun-2013 al 31-dic-2014 | \$4.852.401         |
| 2014-0776  | 31-dic-2007 al 31-dic-2014 | \$3.752.051         |
| 2014-0788  | 30-jun-2014 al 31-dic-2014 | \$795.834           |
| 2015-0258  | 30-jun-2014 al 31-dic-2014 | \$17.203.525        |
| 2015-0263  | 31-dic-2013 al 31-dic-2014 | \$20.673.456        |
| 2018-0005  | 30-jun-2013 al 31-dic-2014 | \$7.963.661         |
| 2019-0330  | 30-jun-2014 al 31-dic-2014 | \$1.832.585         |
| 2019-0334  | 30-jun-2014 al 31-dic-2014 | \$695.671           |
| 2019-0413  | 30-jun-2014 al 31-dic-2014 | \$9.970.899         |

**Fuente:** Relación detallada de valores que reposan en los expedientes.

Respecto de lo anterior, la acción de cobro cuenta con un término de prescripción de cinco (5) años según el artículo 817 del Estatuto Tributario, y teniendo en cuenta que no se trata de una acción indefinida, esta se debe declarar de oficio. A su vez, el artículo 1 del Decreto 2452 del 17 de diciembre de 2015, determina que: "(...) *La competencia para expedir el acto administrativo que decreta la prescripción de la acción de cobro establecida en el artículo 817 del Estatuto Tributario, será de (...) los servidores públicos en quienes estos deleguen dicha facultad y se decretara de oficio tan pronto ocurra el hecho (...).*" (Subrayado fuera de texto)

Además, el procedimiento "Cobro Coactivo" (PR-ADJ-004), numeral 5 "Condiciones Especiales", indica: "(...) *Prescripción de la Acción de Cobro Coactivo. La acción de cobro coactivo prescribe en el término de cinco (5) años, conforme con lo establecido en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional. La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro es del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y podrá ser decretada de oficio o a petición de parte.*"

- e. En tres (3) expedientes se observó que no se dio cumplimiento al término establecido para decretar las prescripciones a solicitud de parte, lo cual contraviene con lo dispuesto en el Decreto 2452 del 17 de diciembre de 2015, que al respecto indica: *"ARTÍCULO 1. Prescripción de la acción de cobro. La competencia para expedir el acto administrativo que decreta la prescripción de la acción de cobro establecida en el artículo 817 del Estatuto Tributario, será de (...) los servidores públicos en quienes estos deleguen dicha facultad y se decretara de oficio tan pronto ocurra el hecho o, a solicitud de parte, dentro del término de respuesta al derecho de petición."*. (Subrayado fuera de texto)

| EXPEDIENTE | FECHA RECEPCIÓN DE SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN EN ADR | MEMORANDO DE REMISIÓN DE LA UUT A LA OFICINA JURIDICA | RESOLUCIÓN DE PRESCRIPCIÓN |
|------------|---|---|----------------------------|
| 2014-0167  | 30-oct-2017   | 320320173000764 del 3-nov-2017                        | 0072 del 27-jul-2018       |
| 2014-0765  | 30-oct-2017   | 350320173000768 del 3-nov-2017                        | 0071 del 27-jul-2018       |
| 2014-0776  | 12-dic-2017   | 3532017300986 del 22-dic-2017                         | 0113 del 5-sep-2018        |

- f. En el proceso con expediente 2015-0263 se evidenciaron dos (2) solicitudes de facilidades de pago (Radicados 20183503006301 del 21 de diciembre de 2018 y 20193530078771 del 25 de octubre de 2019); no obstante, en las respuestas dadas no se dio el trámite para conceder la facilidad de pago. Adicionalmente, no se observó constancia de recibido de la respuesta del radicado 20193530078771.

Teniendo en cuenta que la comunicación de respuesta radicado 20193530078771 fue emitida desde diciembre de 2019 y en la cual se indicó: *"(...) esta oficina en el término de 30 días, contados a partir de la entrega de esta comunicación resolverá lo que en derecho corresponda"*, se solicitó informar y remitir evidencia de lo que se resolvió al respecto, y por medio de correo electrónico del 24 de julio de 2020 se comunicó que: *"(...) en cuanto a que se resolvió en el mes de diciembre de 2019, con las solicitudes de facilidad de pago, la Oficina Jurídica al no tener acceso al aplicativo de cartera"*

*solicitó al grupo de cartera mediante memorando radicado No 20192100056483 de fecha 18 de diciembre de 2019, una mesa de trabajo con el objetivo de desarrollar el tema de facilidades de pago, solicitud a la cual no se tuvo respuesta y solo hasta el mes de marzo de 2020 se iniciaron mesas de trabajo con la Vicepresidencia de Integración Productiva con la finalidad de materializar el módulo de facilidad de pago. Actualmente los términos de los procesos de cobro se encuentran suspendidos en virtud de la Resolución No 120 de fecha 14 de abril de 2020; no obstante, se tiene la información de todas las solicitudes para que cuando se levante la suspensión se de trámite a cada una de ellas.”*

Lo anterior, contraviene lo establecido en el **Reglamento Interno de Recaudo de Cartera** de la ADR (Resolución 0617 de 2018), **Artículo 59** “**ETAPAS DEL OTORGAMIENTO DE FACILIDADES DE PAGO.** 1. *Solicitud de facilidad de pago. El deudor o un tercero en su nombre podrán solicitar que se conceda una facilidad de pago por las obligaciones adeudadas, cumpliendo con los requisitos señalados en las disposiciones legales y previo análisis de la capacidad de pago del deudor que realizará la Oficina Jurídica de la Agencia. Cuando del análisis de la solicitud se concluya que el deudor no cumple con los requisitos para el otorgamiento de una facilidad de pago, la Agencia de Desarrollo Rural, conminará al deudor para que acredite los requisitos necesarios, otorgándole un término de quince (15) días para tal efecto. En caso contrario y superado el término concedido, se entenderá que el deudor desiste de la solicitud y deberá continuarse con el proceso de cobro.* 2. *Resolución de otorgamiento de la facilidad de pago* Cumplidos los requisitos establecidos para el otorgamiento de la facilidad de pago, el Funcionario Ejecutor proferirá un acto administrativo, el cual será notificado al deudor (...)”

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

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)  | IMPACTO(S)   |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inobservancia en la implementación y seguimiento a las actividades de control aplicables a la unidad auditada.</li> <li>▪ Insuficiencia de personal asignado a la gestión de cobro coactivo.</li> <li>▪ Retrasos en la notificación de las diferentes actuaciones del proceso dada la limitación para identificar la dirección de predios de los deudores por ubicarse en áreas rurales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No ejercer la facultad de cobro coactivo.</li> <li>▪ Vencimiento de términos para el desarrollo del proceso de Cobro Coactivo.</li> <li>▪ Prescripción de la acción de cobro de las obligaciones económicas a favor de la ADR, generadas con ocasión de la prestación del servicio público de adecuación de tierras.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prescripción de la acción de cobro coactivo.</li> <li>▪ Vulneración al debido proceso, eventuales demandas de nulidad por indebida notificación de los actos administrativos.</li> <li>▪ Pérdidas económicas para la Entidad.</li> <li>▪ Sanciones disciplinarias a los servidores públicos.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Teniendo en cuenta que, la capacidad que tiene la dependencia para la atención de procesos de cobro coactivo es limitada, se recomienda desarrollar un instructivo de notificaciones con el fin de dar lineamientos y segregar responsabilidad a otras dependencias y Unidades Técnicas Territoriales y/o Asociaciones, con el fin de optimizar esfuerzos mediante la ampliación del recurso humano para lograr el acercamiento requerido con los usuarios de forma eficiente y eficaz. Además, adoptar un control (ejemplo: Formato de seguimiento) con el cual se asegure que las notificaciones se realicen de forma adecuada, es decir, conforme a lo establecido en la normatividad y dentro del término dispuesto, así como designar un responsable para su diligenciamiento.

De otra parte, realizar seguimientos periódicos frente a las diferentes etapas del proceso coactivo, con el fin de evitar la inactividad del proceso, que derivan en el fenómeno prescriptivo. Lo anterior, apoyado con un sistema de alertas que permitan identificar los rezagos y de esta manera impulsar las actuaciones en los procesos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente.

**Justificación:** *“Analizadas cada una de las observaciones realizadas, se informará lo respectivo a cada literal en los siguientes términos:*



a. *Falta de notificación en diferentes actuaciones: Sea lo primero informar que dado que no se cuenta con la dirección de correspondencia del deudor, el trámite de notificación de las actuaciones emitidas en el marco de los procesos de cobro coactivo se realiza directamente por la entidad, a través de las Unidades Técnicas Territoriales o las Asociaciones de Usuarios y por diferentes circunstancias, se presenta demora en la entrega de las comunicaciones lo que impide que se culmine en los tiempos previstos en la normativa el proceso de notificación. Esta situación que ya había sido detectada al interior de la Oficina Jurídica y con el fin de subsanarla, mediante diferentes comunicaciones y mesas de trabajo, se ha informado a los actores en territorio la responsabilidad y las consecuencias que acarrea no culminar el trámite de notificación.*

*Por otro lado, analizada la observación hecha en cuanto a que no se está realizando la notificación personal de todos los actos administrativos emitidos por la Oficina Jurídica, es pertinente aclarar que, no todas las actuaciones realizadas en el marco del proceso de cobro coactivo deben ser notificadas de esta forma, por lo que, a continuación, se contextualiza como se notifican las actuaciones que registraron en la observación:*

| <b>ACTUACIÓN</b>           | <b>GESTIÓN DE NOTIFICACIÓN O COMUNICACIÓN QUE CORRESPONDE</b>   |
|----------------------------|---|
| <i>Mandamiento de pago</i> | <i>Notificación personal, por correo o por aviso, cuando opere conforme con lo establecido en los artículos 826 y 565 del E.T., respecto de la cual se debe tener en cuenta lo mencionado anteriormente relacionado con las dificultades que presenta esta gestión.</i> |
| <i>Medidas cautelares</i>  | <i>Se comunica al deudor que se emitió auto que ordenó el embargo de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 del Reglamento Interno de Recaudo de Cartera. En la normativa vigente no se establece que este tipo de actos administrativos se notifiquen.</i>       |
| <i>Auto corrige error</i>  | <i>Se comunica al deudor en el contenido del auto en la Resolución de Prescripción, teniendo en cuenta que en los considerandos de la resolución se menciona que fue necesario emitir un auto que corrige error.</i>  |

| <b>ACTUACIÓN</b>                          | <b>GESTIÓN DE NOTIFICACIÓN O COMUNICACIÓN QUE CORRESPONDE</b>   |
|---|---|
| <i>Prescripción de la acción de cobro</i> | <i>Se realiza notificación por correo, dado que se remite por este medio la respuesta al derecho de petición en el que se solicita de prescripción. En la normativa vigente no se establece que este tipo de actos administrativos se notifiquen de manera personal</i> |
| <i>Acumulación de obligaciones</i>        | <i>Notificación personal del auto que acumulo las obligaciones.</i>   |

b. *Falta de aplicabilidad de medidas cautelares: Es preciso indicar que para los trámites de cobro coactivo, la Oficina Jurídica desde el inicio de la Agencia solo ha contado con (2) dos personas para dar el impulso procesal de los 2.042 procesos recibidos del extinto INCODER así como de los que se han iniciado en los años 2017, 2018 y 2019, gestión que incluye atender los derechos de petición que se presenten en el marco de los trámites de cobro y teniendo en cuenta que la prioridad de la Oficina es lograr interrumpir los términos prescriptivos con la notificación del mandamiento de pago, se presenta una imposibilidad de cumplir a cabalidad con la labor de materializar las medidas cautelares de embargo.*

*No obstante, es oportuno indicar que para llevar a cabo la práctica de las diligencias de secuestro se hace necesario contar con un rubro presupuestal, el cual se ha solicitado anualmente y hasta la fecha no ha sido asignado.*

c. *Investigación de Bienes: Teniendo en cuenta que la naturaleza de las obligaciones a las que se está adelantando la gestión de cobro es real, la Oficina Jurídica realiza la respectiva investigación de bienes al deudor haciendo uso de la plataforma de la Superintendencia de Notariado y Registro denominada VUR, información que es dinámica (la titularidad de un predio puede cambiar de un día para otro) por lo que en cumplimiento de la política institucional de cero papel, no se imprime y no se archiva en los expedientes físicos, pero se encuentra registrada en los archivos magnéticos de uno de los computadores asignados a la Oficina Jurídica.*

No obstante, una vez analizado el contenido del artículo 40 del Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, se procederá a solicitar su modificación, para que se ajuste con la realidad procesal.

- d. *Inactividad del proceso de cobro: Es preciso tener en cuenta lo ya manifestado en cuanto a la cantidad de personal asignado a la Oficina Jurídica para adelantar la gestión de cobro coactivo, el cual es insuficiente para darle el impulso procesal que se requiere en cada uno de los procesos de cobro coactivo, adicional la necesidad de atender las solicitudes presentadas.*

Ahora bien, es oportuno aclarar que es cierto que ocurrió el fenómeno prescriptivo en algunos de los periodos; no obstante, tal como se expone a continuación, dicho fenómeno operó en varios periodos en las vigencias que son de responsabilidad del extinto INCODER, a saber:

| <b>N° EXPEDIENTE</b> | <b>PERIODOS PRESCRITO RESPONSABILIDAD INCODER</b> | <b>PERIODOS PRESCRITO RESPONSABILIDAD ADR</b> |
|----------------------|---|---|
| 2013-0202            | 31-dic-2007 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2014                    |
| 2014-0167            | 31-dic-2004 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2014                    |
| 2014-0765            | 30-jun-2006 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2014                    |
| 2014-0776            | 31-dic-2005 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2014                    |
| 2014-0788            | 30-jun-2006 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2014                    |
| 2015-0258            | 30-dic-2008 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2014                    |
| 2015-0263            | 31-dic-2008 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2014                    |
| 2018-0005            | 30-jun-2008 al 31-dic-2012                        | 0   |
| 2019-0330            | 30-jun-2001 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2013                    |
| 2019-0334            | 30-dic-2011 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2013                    |
| 2019-0413            | 30-dic-2009 al 31-dic-2012                        | 30-jun-2013 al 31-dic 2013                    |

Conforme con lo expuesto y en cumplimiento de lo señalado en el numeral 5 del artículo 17 del Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, se presentará ante el Comité de Cartera de la Agencia de Desarrollo Rural, los casos anteriormente

señalados en los que se evidenció que ocurrió el fenómeno prescriptivo, una vez se cuente con la información respecto de la gestión de notificación llevada a cabo en territorio.

- e. *Términos de respuesta del derecho de petición: Es preciso contextualizar que debido a que fue necesario realizar varios desarrollos en el aplicativo de cartera SIFI, con el objetivo de contar con la información necesaria para dar respuesta de fondo a las peticiones, en el sentido de evidenciar la fecha de exigibilidad de las obligaciones de cada Usuario, algunas de las solicitudes de prescripción se contestaron por fuera de los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015. Sin embargo, desde que el grupo de cartera logró implementar a nivel nacional el reporte “RELACIÓN DETALLADA DE VALORES”, esta Oficina Jurídica da respuesta a las solicitudes de prescripción dentro del término legal establecido para tal efecto.*
- f. *Facilidades de pago: En el mismo sentido en el que se informó en el marco de la auditoría y pese a que en el Capítulo V del Reglamento Interno de Cartera se desarrolla la política para el otorgamiento de las facilidades de pago, aplicable tanto para la etapa de cobro persuasivo como coactivo, es importante tener en cuenta que hasta el mes de marzo de 2020, el aplicativo de cartera SIFI no se encontraba preparado para la ejecución de las facilidades de pago, motivo por el cual no fue posible darle trámite a las solicitudes realizadas por los usuarios en el marco de los procesos de cobro coactivo, teniendo en cuenta que para realizar dicha gestión únicamente se puede adelantar desde el mencionado aplicativo.”*

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

- Inobservancia en la implementación y seguimiento a las actividades de control aplicables a la unidad auditada.
- Insuficiencia de personal asignado a la gestión de cobro coactivo.

- Retrasos en la notificación de las diferentes actuaciones del proceso dada la limitación para identificar la dirección de predios de los deudores por ubicarse en áreas rurales.
- Falta de ejecución de las medidas cautelares de secuestro de bienes inmuebles.
- Inobservancia de la competencia de decretar la prescripción de oficio tan pronto ocurra el hecho.
- Desactualización del Reglamento interno de Recaudo de Cartera.

### Plan de Mejoramiento:

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)  | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)                    | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|--|--|----------------|-----------------------------------|---------------|-------------|
| Realizar seguimiento cuatrimestral a través de mesas de trabajo y la solicitud de informes al interior de la oficina y a las UTT que tengan a cargo la gestión de la cartera, respecto de la gestión adelantada        | Tres (3) seguimientos  | Preventiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-sep-2020    | 31-dic-2021 |
| Solicitar los recursos para contratar personal para cobro coactivo.  | Una (1) solicitud de recursos a la Vicepresidencia de Integración Productiva | Preventiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-sep-2020    | 31-dic-2020 |
| En caso de contar con los recursos adelantar las gestiones pertinentes para contratar el personal que apoye el trámite de los procesos de cobro coactivo.  | Contratos suscritos  | Preventiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-ene-2021    | 30-mar-2021 |
| Identificar en las comunicaciones de notificación con corte a 31-dic-2019 las causas por las cuales no ha sido posible su entrega al deudor (rechazadas, reusadas, predio urbanizado, etc.)                            | Documento de identificación de comunicaciones                                | Correctiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-sep-2020    | 1-jun-2021  |
| Informar a la Dirección de Adecuación de Tierras (DAT) de la VIP los predios a los cuales no fue posible notificar porque no fueron ubicados con el fin de que se adelante las gestiones para que se actualice el RGU. | Un (1) memorando con la información identificada                             | Correctiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-sep-2020    | 1-jun-2021  |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)                    | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|-----------------------------------|---------------|-------------|
| Solicitar la inclusión de recursos en el anteproyecto del 2022, para adelantar las actividades de secuestro de los bienes embargados.   | Una (1) solicitud de inclusión de recursos                             | Correctiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-sep-2020    | 30-mar-2021 |
| Presentar ante el Comité de Cartera los casos identificados en el marco de la auditoría en los que operó la prescripción  | Presentar ante el Comité de Cartera casos para prescripción de oficio. | Correctiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-sep-2020    | 31-dic-2020 |
| Informar al Grupo de Cartera de la VIP aquellos aspectos que se deben modificar del Reglamento de Recaudo de Cartera en relación con cobro coactivo que se ajuste a la normativa vigente. | Una (1) solicitud de actualización                                     | Preventiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-sep-2020    | 31-dic-2020 |

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

### **Concepto de la Oficina de Control Interno:** Aceptado con observaciones.

Con base en la respuesta suministrada, así como las razones expuestas para el literal a) del presente hallazgo relacionadas con la notificación de los actos administrativos, es necesario aclarar que, la situación observada es la ausencia de notificación de las actuaciones a las que se hizo referencia; no obstante, de acuerdo con las precisiones dadas se procedió a modificar la descripción de la situación encontrada por la Oficina de Control Interno, registrándola en este informe de la siguiente manera: *“En los once (11) expedientes revisados (100% de la muestra) se evidenció falta de notificación y/o comunicación en diferentes actuaciones, así como no se observó la continuación con el trámite de notificación.”*

De otra parte, con respecto al plan de mejoramiento propuesto la Oficina de Control Interno no tiene observaciones, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

**HALLAZGO N° 5. Diferencias en la información registrada en los Estados Financieros de la Entidad relacionada con las cuentas por cobrar por la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras de los distritos administrados por la Agencia de Desarrollo Rural.**

**Descripción:** A partir de la información suministrada por el Grupo de Cartera, se verificó la consistencia de los datos registrados en los estados financieros de la Entidad frente a los reportes de los totales de la facturación generada por la prestación del servicio público de adecuación de tierras de los Distritos administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (Montería - Mocarí, La Doctrina, Repelón, Santa Lucía y Manatí), como también los soportes de las depuraciones de la cartera, observando las siguientes situaciones:

**a. Diferencias entre los valores reportados.** Al constatar las cifras totales de los períodos facturados por distrito remitidos por el Grupo de Cartera, frente a las registradas en el Sistema de Integrado de Información Financiera - SIIF Nación en los mismos períodos, se observó un menor valor registrado en los estados financieros que asciende a la suma de ochocientos cuarenta y cuatro millones veintinueve mil doscientos treinta y un pesos mcte (\$844.029.231), los cuales se detallan a continuación:

| PERIODO DE FACTURACIÓN<br><i>(Tarifa fija y/o volumétrica)</i> | DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS | VALOR FACTURADO | VALOR REGISTRADO EN SIIF NACIÓN | DIFERENCIA    |
|--|-----------------------------------|-----------------|---------------------------------|---------------|
| 01 de enero a 30 de junio de 2016                              | La Doctrina                       | \$292.698.011   | -                               | \$292.698.011 |
|  | Repelón                           | \$179.529.041   | -                               | \$179.529.041 |
|  | Santa Lucía                       | \$109.626.864   | -                               | \$109.626.864 |
|  | Manatí                            | \$345.857.756   | -                               | \$345.857.756 |
| 01 de julio a 31 de diciembre de 2016                          | Montería Mocarí                   | \$1.501.947.207 | \$1.505.971.117                 | \$4.023.910   |
|  | Santa Lucía                       | \$97.315.234    | \$203.461.348                   | \$106.146.114 |

| PERIODO DE FACTURACIÓN<br><i>(Tarifa fija y/o volumétrica)</i> | DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS | VALOR FACTURADO | VALOR REGISTRADO EN SIIF NACIÓN | DIFERENCIA           |
|--|-----------------------------------|-----------------|---------------------------------|----------------------|
| 01 de enero a 30 de junio de 2017                              | Montería Mocarí                   | \$1.421.323.681 | \$1.404.430.828                 | \$16.892.853         |
| 01 de enero a 30 de junio de 2018                              | Montería Mocarí                   | \$293.019.532   | \$293.055.614                   | \$36.082             |
| 01 de julio a 31 de diciembre de 2018                          | Montería Mocarí                   | \$190.756.619   | \$181.793.783                   | \$8.962.836          |
|  | Repelón                           | \$257.676.476   | \$258.326.616                   | \$650.140            |
| 01 de enero a 30 de junio de 2019                              | Montería Mocarí                   | \$664.090.973   | \$662.772.857                   | \$1.318.116          |
| <b>DIFERENCIA TOTAL</b>  |                                   |                 |                                 | <b>\$844.029.231</b> |

Es preciso aclarar que, de acuerdo con los soportes suministrados por la Dirección Administrativa y Financiera al grupo auditor, los valores registrados en SIIF Nación guardaban relación con los reportados por el Grupo de Cartera a dicha dirección.

- b. Ausencia y/o retrasos en los reportes de facturación a la Dirección Administrativa y Financiera (Secretaría General).** No se obtuvo evidencia del reporte de facturación a la Dirección Administrativa y Financiera correspondiente al primer semestre de 2016 de los Distritos de Adecuación de Tierras La Doctrina, Repelón, Santa Lucía y Manatí. Adicionalmente, si bien al interior de la Entidad no existen lineamientos que definan plazos para el reporte de la facturación al área contable, llama la atención que, la información de las facturas generadas en el segundo semestre de 2019, que debieron ser expedidas con fecha 2 de enero de 2020 fueron reportadas a la Dirección Administrativa y Financiera mediante correo electrónico el 20 de abril de 2020, es decir, tres (3) meses después.
- c. Depuración de cartera sin los soportes idóneos.** Verificados los movimientos de las cuentas por cobrar registrados entre las vigencias 2017 y 2020 (auxiliares contables: 131101001, 131719001, 138490001 y 147090), se observó que en el año



2018 se realizaron depuraciones contables de la cartera por la causal de prescripción, las cuales fueron soportadas con información contenida en una relación adjunta al memorando 20183300044933 del 14 de diciembre de 2018 remitido por el Grupo de Cartera a la Secretaría General, así:

| DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS | INFORMACIÓN SIIF NACION                  |                                       |                         |
|-----------------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------|
|                                   | 131719001<br>Administración de Proyectos | 138490001<br>Otras Cuentas por Cobrar | TOTAL                   |
| Montería - Mocarí                 | \$ 701.079.784                           | \$ 834.266.187                        | \$ 1.535.345.971        |
| La Doctrina                       | \$ 313.324.142                           | \$ 195.803.878                        | \$ 509.128.020          |
| Repelón                           | \$ 71.281.965                            | \$ 72.464.728                         | \$ 143.746.693          |
| Santa Lucía                       | \$ 15.050.717                            | \$ 16.799.336                         | \$ 31.850.053           |
| <b>TOTAL</b>                      |  |                                       | <b>\$ 2.220.070.737</b> |

En el análisis de los datos anteriores, se observó que en la información del citado memorando se incluyeron prescripciones ordenadas mediante las Resoluciones N° 620 de 2018 y N° 831 de 2018 expedidas por el Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural en consideración a las recomendaciones del Comité Técnico de Sostenibilidad Financiera y del Comité de Cartera de la Agencia, respectivamente, por valor de \$608.371.579, es decir, el 27,4% del valor prescrito; no obstante, también contenía Resoluciones de prescripción de los procesos de cobro coactivo entregados por el INCODER que fueron emitidas por el Jefe de la Oficina Jurídica y que ascendían \$1.611.699.158, es decir, al 72,6% del valor depurado contablemente, las cuales no debieron aplicarse para castigar la cartera teniendo en cuenta que estas últimas no contaban con la respectiva declaración mediante acto administrativo emitido por el representante legal de la Entidad, situación que incumple lo establecido en:

- Decreto 445 de 2017, "Artículo 2.5.6.4. Actuación administrativa. Los representantes legales de las entidades públicas señaladas en el artículo 2.5.6.2. del presente Decreto, declararán mediante acto administrativo el cumplimiento de

*alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior, con base en un informe detallado de la causal o las causales por las cuales se depura, previa recomendación del Comité de Cartera que exista en la entidad o el que para el efecto se constituya."*

- Resolución ADR 617 del 2 de agosto de 2018, "*Artículo 65. DEPURACIÓN DE CARTERA. (...) el presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, previa recomendación del Comité de Cartera declarará mediante acto administrativo el cumplimiento de alguna o algunas de las causales señaladas, (...)*"

**d. Declaraciones de cartera de imposible recaudo sin incluir en la contabilidad de la Entidad.** Se evidenció la emisión de cuatro (4) Resoluciones por el Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), por medio de las cuales se declaró "*una cartera como de imposible recaudo por la causal de prescripción*" y se realizó "*una depuración de cartera y se ordena un saneamiento contable*", que no han sido incorporadas a la contabilidad de la Entidad, teniendo en cuenta el valor a depurar para los distritos con la información registrada en el considerando de cada una de ellas, así:

| RESOLUCIÓN             | VALOR PRESCRIPCIÓN POR DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS: |                     |                      |                     |                    |                        |
|------------------------|---|---------------------|----------------------|---------------------|--------------------|------------------------|
|                        | Montería Mocarí   | La Doctrina         | Repelón              | Santa Lucía         | Manatí             | Subtotal               |
| N° 609 del 4-sep-2019  | \$245.126.575   | \$46.252.804        | \$25.794.617         | \$15.888.661        | -                  | <b>\$333.062.657</b>   |
| N° 004 del 8-ene-2020  | \$47.358.868  | -                   | -                    | \$17.357.083        | -                  | <b>\$64.715.951</b>    |
| N° 036 del 22-ene-2020 | \$53.614.195  | \$10.301.188        | \$27.974.387         | \$15.449.841        | -                  | <b>\$107.339.611</b>   |
| N° 090 del 11-mar-2020 | \$324.448.241   | -                   | \$155.006.914        | \$26.305.364        | \$7.294.106        | <b>\$513.054.625</b>   |
| <b>TOTALES</b>         | <b>\$670.547.879</b>                                      | <b>\$56.553.992</b> | <b>\$208.775.918</b> | <b>\$75.000.949</b> | <b>\$7.294.106</b> | <b>\$1.018.172.844</b> |

Al respecto, la Dirección Administrativa y Financiera (Secretaría General) mediante correo electrónico del 21 de julio de 2020 manifestó: "*(...) con respecto a las*

*prescripciones de las resoluciones del 2019 estas no han sido notificadas; por lo tanto, no han sido afectadas en la contabilidad”.*

Las situaciones expuestas en el presente hallazgo conllevan al incumplimiento por parte de la Agencia de Desarrollo Rural de los principios de contabilidad pública establecidos en los numerales 116 y 122 del **Plan General de Contabilidad Pública** expedido por la Contaduría General de la Nación, que al respecto indican: **116.** *“Registro. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben contabilizarse de manera cronológica y conceptual observando la etapa del proceso contable relativa al reconocimiento, con independencia de los niveles tecnológicos de que disponga la entidad contable pública, con base en la unidad de medida”,* y **122.** *“Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; (...)”*

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

| CAUSA(S)   | RIESGO(S)  | IMPACTO(S)   |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventuales reprocesos de información que ocasionan diferencias.</li> <li>▪ Falta de conciliaciones periódicas entre las áreas intervinientes en la gestión de la cartera.</li> <li>▪ Insuficiencia en la implementación de actividades de control aplicables a la unidad auditada.</li> <li>▪ Recursos tecnológicos insuficientes o inadecuados.</li> </ul> | <p>Inexactitud o falta de veracidad en las cifras reflejadas en los estados financieros (cuentas por cobrar) por cargue incompleto, inoportuno o errado de la información.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La información financiera de la Entidad no cumpla con las características cualitativas de la Información Financiera establecidas en el Manual de Políticas Contables de la ADR, así como de los principios de la contabilidad pública y por consiguiente ésta no sea útil a los usuarios, ni contribuya a la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control.</li> <li>▪ Pérdida de la información.</li> <li>▪ Sanciones disciplinarias y/o fiscales.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Teniendo en cuenta que las gestiones para el proceso de facturación y cartera de los distritos de adecuación de tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se realizan a través del aplicativo SIFI (Sistema de

Información Financiera Integrada), el cual presenta obsolescencia debido a que está basado en un Sistema Operativo de Disco (DOS, por sus siglas en inglés), que presentan debilidades en la exportación de archivos a otras plataformas como Excel y en la generación de reportes de cartera consolidados o a la medida de las necesidades de los usuarios del aplicativo, se hace necesario implementar controles adicionales para garantizar la consistencia de la información, tales como:

- Por parte del Grupo de Cartera, adoptar un repositorio de información donde archiven los históricos de facturaciones validadas, y de esta manera se evite generar un reporte cada vez que se tenga un requerimiento de información relacionado con el tema.
- Realizar una conciliación general de la información generada por la Entidad relacionada con el ciclo de la cartera (Facturación, recaudo, acuerdos de pago y depuración contable) con el fin de garantizar que la información registrada en los estados financieros refleje la gestión adelantada por la Agencia. Teniendo en cuenta que actualmente está en proceso el cambio del sistema de cartera (SIFI), tal conciliación podría ser utilizada como línea base para alimentar la información del nuevo sistema ERP (por sus siglas en inglés, Enterprise Resource Planning).
- De manera periódica efectuar conciliaciones entre las diferentes áreas y/o procesos intervinientes en el ciclo de la cartera.
- Definir fechas y/o plazos para realizar los reportes de información entre las diferentes áreas y/o procesos intervinientes en el ciclo de la cartera.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Justificación:** *“Si bien se acepta el hallazgo, es pertinente indicar que:*

- a. ***Diferencias en los valores totales facturados:*** *Es de tener en cuenta que en el año 2016 no existía procedimiento de cartera que fijara los plazos para el reporte de información.*

*No hubo lineamientos por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras para apoyar y efectuar procesos de facturación.*

*El valor de la facturación del primer semestre del 2016, no se incluyó en los estados financieros de la ADR, debido a que se recibieron los valores de entrega contenidos en el acta 223 del 6 de diciembre de 2016 y en esta acta no estaba incluida la facturación del primer semestre del 2016.*

*Falta de conciliación inicial de los saldos recibidos del INCODER.*

- b. Ausencia y/o retrasos en los reportes de facturación a la Dirección Administrativa y Financiera (Secretaría General). Primer y segundo semestre del 2016, no existía directriz.**

*Para el caso de la Unidad Técnica Territorial N° 3, los informes de recaudo de cartera siempre se han enviado dentro de los 5 o 10 primeros días de cada mes, salvo algunas excepciones que llegaren a presentarse, como por ejemplo la eventualidad ocurrida en el año 2016, donde la CPU del equipo de cartera presentó problemas técnicos y no permitió realizar la facturación ni los cierres.*

*Igualmente, para el caso del informe del mes de diciembre, hay que indicar que este siempre se envía de manera tardía, dado a que los contratos del personal de cartera siempre finalizan el 31 de diciembre, y vuelven a firmar contratos generalmente hasta el mes de febrero del año siguiente.*

- c. Declaraciones de cartera de imposible recaudo sin incluir en la contabilidad de la Entidad. Se ha retardado el proceso debido a la emergencia Sanitaria del País a causa del COVID-19, lo que ha imposibilitado la notificación personal al usuario, y, por consiguiente, contabilidad y cartera no ha tenido el soporte para imputar las resoluciones de prescripción.”**

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

- Falta de conciliación entre Contabilidad y Grupo de Cartera.
- Falta de herramientas de trabajo e infraestructura (computadores, puestos de trabajo, etc.).
- Dificultades en la notificación de las resoluciones de prescripción con ocasión de la emergencia sanitaria.

### Plan de Mejoramiento:

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)  | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|---|---------------|-------------|
| Conciliar los valores registrados en el Acta 0223 de 2016 (entrega INCODER) contra lo Registrado en el sistema SIFI.  | Un (1) acta de conciliación.   | Correctiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva y Contadora ADR | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |
| Conciliar los valores facturados en los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la ADR entre el 2016 y 2019.   | Un (1) acta de conciliación de los años 2016, 2017, 2018 y 2019.   | Correctiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva y Contadora ADR | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |
| Realizar requerimiento a la Vicepresidencia de Integración Productiva de los elementos de trabajo e infraestructura necesaria para ejecutar la labor contratada (facturación y cartera).  | Dos (2) requerimientos formales (uno por cada UTT).  | Preventiva     | Equipo humano Unidades Técnicas Territoriales N° 2 y N° 3               | 1-ago-2020    | 31-ago-2020 |
| Identificar los deudores registrados en las Resoluciones de prescripción, a los que no se logró realizar la notificación personal, para proceder a realizar la notificación por Edicto, y posteriormente, informar a Contabilidad para que incorpore la información en los estados financieros de la Entidad. | Soportes de comunicación de notificaciones realizadas a la Dirección Administrativa y Financiera – Contabilidad. | Preventiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva                 | 1-ago-2020    | 30-nov-2020 |

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

## **Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado.**

La Oficina de Control Interno no tiene observaciones frente al plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

## **HALLAZGO N° 6. Inobservancia de lineamientos procedimentales en la presentación de informes y seguimiento de la gestión de la cartera**

**Descripción:** Con el fin de verificar el cumplimiento de los lineamientos procedimentales en la generación de información y seguimiento de la gestión de la cartera, se solicitó al Grupo de Cartera las evidencias de la recepción, análisis y envío a la Dirección Administrativa y Financiera (Secretaría General), de los informes: semestral de facturación y mensual del recaudo de la cartera, así como también el cumplimiento en la elaboración del informe mensual de cobro persuasivo aplicable a los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural. Al respecto, 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 las siguientes actividades del numeral 6, establece que:

- *Actividad 2. "(...) Se remite por parte de la UTT el informe de facturación, emitido por el Sistema de Información de Facturación y Cartera al Grupo de Cartera de la DAT – VIP, semestralmente."*
- *Actividad 9. "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 (...)."*
- *Actividad 15. "(...) Dentro de los primeros 10 días de cada mes, y con fin de registro, remite el Informe Mensual de Recaudo de Cartera a la Secretaría General – Dirección Administrativa y Financiera".*

- Actividad 21. *"(...) Dentro de los primeros 5 días de cada mes genera el Informe de Cobro Persuasivo (F-ADT 058) del mes inmediatamente anterior, y remite al Grupo de Cartera."*
- Actividad 22. *"Realiza seguimiento al Informe de Cobro Persuasivo. Revisa y analiza el Informe de Cobro Persuasivo (F-ADT 058), frente a los recaudos obtenidos, requiere a la UTT los correctivos o ajustes a que haya lugar."*

A su vez, por medio de las Circulares N° 152 y 172 de 2018 emitidas por la líder del Grupo de Cartera en su momento, se socializó el procedimiento PR-ADT-006 y se dieron instrucciones a las Unidades Técnicas Territoriales con respecto del cumplimiento del plazo y formatos para presentar los informes de cobro persuasivo, el informe mensual de recaudo de cartera, entre otros.

No obstante, no se evidenciaron soportes de:

- a. La recepción de los informes de facturación semestral por concepto del servicio público de adecuación de tierras que debió remitir las Unidades Técnicas Territoriales N° 2 (Cartagena) y N° 3 (Montería) para los Distritos de Adecuación de Tierras Repelón, Santa Lucía y Manatí correspondientes a la vigencia 2019 y el del segundo semestre de 2018 para el distrito de La Doctrina. Respecto de lo anterior, en prueba de recorrido el Grupo de Cartera informó que estos se estaban generando desde la sede central, por las limitaciones que presentaba el sistema para ser remitidos desde las UTT.
- b. La recepción de los informes mensuales de recaudo de cartera que debieron remitir las Unidades Técnicas Territoriales N° 2 (Cartagena) y N° 3 (Montería) para los Distritos de Adecuación de Tierras (ADT) a relacionar para los siguientes meses:



| DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS | PERÍODOS SIN INFORME                                   |
|-----------------------------------|--|
| Montería - Mocarí                 | Mayo de 2019<br>Junio de 2020                          |
| La Doctrina                       |  |
| Repelón                           | Junio de 2019<br>De septiembre de 2019 a Junio de 2020 |
| Santa Lucía                       |  |
| Manatí                            |  |

De otra parte, se evidenció que los informes con corte a enero, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y diciembre de 2019, enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2020 correspondiente a los Distritos de Adecuación de Tierras Montería - Mocarí y La Doctrina, y los informes con corte a enero, febrero, marzo, abril, mayo, julio y agosto de 2019 de los Distritos Repelón, Santa Lucía y Manatí fueron remitidos al Grupo de Cartera con posterioridad al plazo establecido.

- c. El envío de los informes mensuales de recaudo de cartera por el Grupo de Cartera a la Dirección Administrativa y Financiera correspondientes a los meses de marzo, abril, mayo y junio del 2020. Además, se observó que los reportes de los siguientes meses fueron remitidos de manera extemporánea: enero, febrero, marzo, abril, julio y diciembre de 2019, enero y febrero de 2020.
- d. La recepción de los informes mensuales de cobro persuasivo que debió remitir las Unidades Técnicas Territoriales N° 2 (Cartagena) y N° 3 (Montería) de los DAT relacionados a continuación y correspondientes a los siguientes períodos:

| DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS | PERÍODOS SIN INFORME  |
|-----------------------------------|---|
| Montería - Mocarí                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enero a junio, agosto, noviembre y diciembre de 2019.</li> <li>▪ Enero a abril y junio de 2020.</li> </ul> |
| La Doctrina                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enero a junio, agosto, noviembre y diciembre de 2019.</li> <li>▪ Enero a junio de 2020.</li> </ul>         |

| DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS | PERÍODOS SIN INFORME   |
|-----------------------------------|--|
| Repelón                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enero de 2019 a Junio de 2020.</li> </ul> |
| Santa Lucía                       |  |
| Manatí                            |  |

Además, se observó que el informe con corte a julio de 2019 para los distritos Montería - Mocarí y la Doctrina, fue remitido al Grupo de Cartera el 14 de agosto de 2019, es decir, con posterioridad al plazo establecido (4 días después).

Cabe mencionar que, de acuerdo con el contenido de los informes, en dos (2) se encontró que se reportó gestión de varios meses y en otro no se logró identificar el período reportado; además, los informes no fueron presentados con todos los componentes y/o información que se contempló en el formato establecido para tal fin (F-ADT-058).

e. Seguimiento a los informes de cobro persuasivo por parte del Grupo de Cartera.

Es de aclarar que, las evidencias de la presentación y análisis de estos informes se solicitó al Grupo de Cartera, por cuanto el procedimiento indica que el mencionado Grupo recopila tal información; no obstante, se observó que para responder la solicitud de la Oficina de Control Interno en la presente auditoría se trasladó dicha solicitud a las Unidades Técnicas Territoriales, lo que permite inferir que el riesgo “Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR” en lo concerniente a los mencionados informes pudo haberse materializado.

De otra parte, se solicitó al Grupo de Cartera los reportes de información para el cierre contable anual enviados a la Dirección Administrativa y Financiera (Secretaría General), y teniendo en cuenta la información suministrada, no se evidenció el envío

del cálculo del deterioro de la cartera con corte a 31 de diciembre de 2019, por parte del Grupo de Cartera de la DAT - VIP a la Dirección Administrativa y Financiera, para el cierre contable anual de la vigencia 2019. Es de mencionar que, de acuerdo con la evidencia presentada, que el memorando de remisión del cálculo de deterioro de la cartera con corte a 31 de diciembre de 2019 se tiene proyectado desde el 29 de mayo de 2020 con sus anexos de información por cada DAT administrado por la ADR; no obstante, el citado memorando no ha sido enviado a la Secretaría General (Dirección Administrativa y Financiera), por consiguiente, no se observó su cumplimiento.

Lo anterior incumple lo establecido en el Manual de Políticas Contables, Numeral 2.4 “(...) Informes: Para cada cierre contable anual se deberá remitir a la Dirección Administrativa y Financiera la relación de la cartera clasificada en: vigente, en difícil recaudo y de improbable recaudo, y el cálculo del deterioro de la cartera.”

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)  | IMPACTO(S)  |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inobservancia en la implementación y seguimiento a las actividades de control aplicables a la unidad auditada.</li> <li>▪ Lineamientos procedimentales que no se ajustan a la realidad operativa del proceso.</li> <li>▪ Alta rotación del personal interviniente del proceso.</li> <li>▪ Falta de herramientas tecnológicas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Registro de pagos inexistentes o eliminación de cartera sin el respectivo soporte.</li> <li>▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdida de trazabilidad de la gestión adelantada por la Entidad.</li> <li>▪ Imposibilidad de tomar decisiones por la limitada información con la que se cuenta de la gestión de la cartera.</li> <li>▪ Fuga de conocimiento de la gestión de cartera por pérdida de la información.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Corresponde al Grupo de Cartera, llevar a cabo un análisis de los controles diseñados con respecto a la emisión y periodicidad de informes y/o reportes que se realizan como resultado de las actividades que comprenden el ciclo de la cartera (Facturación, recaudo y gestión persuasiva), de tal manera que, los lineamientos previstos en 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) se ajusten con base a la realidad operativa, los reglamentos y normatividad aplicable al proceso.

Es necesario socializar con las áreas intervinientes del ciclo de la cartera, las modificaciones que se realicen al procedimiento, especialmente lo relacionado con las responsabilidades de cada uno de los actores y los plazos de ejecución definidos, y complementar estas acciones con actividades de autoevaluación como mecanismos de seguimiento al cumplimiento y efectividad de los controles implementados. Lo anterior, contribuye a adelantar el registro oportuno de la cartera, así como a permitir el seguimiento, control y apoyo al recaudo, cobro persuasivo, y depuración de la misma por el Grupo de Cartera, además a cómo mantener actualizado los registros de los movimientos que afecten el comportamiento de los estados de cuenta de la cartera de tarifas y poder reportar en oportunidad a la Dirección Administrativa y Financiera de la Secretaría General, tal como se indicó en las Circulares N° 152 y 172 de 2018 emitidas por la Líder del Grupo de Cartera.

De otra parte, de acuerdo con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), dentro el alcance de la 5° Dimensión: “Información y Comunicación”, se establece que: *“(...) es importante que tanto la información como los documentos que la soportan (escrito, electrónico, audiovisual, entre otros) sean gestionados para facilitar la operación de la entidad, el desarrollo de sus funciones, la seguridad y protección de datos y garantizar la trazabilidad de la gestión. Por su parte, la comunicación hace posible difundir y transmitir la información de calidad que se genera en toda la entidad, tanto entre dependencias como frente a los grupos de valor (...).”* Se menciona lo anterior, con el fin de recomendar la adopción de un repositorio de información (SharePoint) donde se archive la información recibida y analizada por el Grupo de Cartera para facilitar la trazabilidad en la gestión

**Respuesta del Auditado:** Aceptado.

**Justificación:** *“Si bien se acepta el hallazgo, es preciso indicar que:*

**1. Los Informes de facturación no fueron remitidos por las territoriales debido a las limitaciones del sistema actual de facturación.**

- *La facturación se hace en un sistema obsoleto.*
- *Se debe remitir la información a Nivel Central en Disquetes desde territorio.*
- *El computador de Atlántico sigue en reparación desde diciembre de 2019 y la Ingeniera (...), le ha tocado facturar atlántico desde el nivel central.*
- *El informe de facturación siempre se realiza a Nivel central, porque la Ingeniera (...) trae la información después de la facturación cargando la información de los reportes de recaudos, para realizar ajustes de intereses de mora, prescripciones y demás ajuste.*

**2. Reportes de gestión de cartera en forma extemporánea.**

- *Normalmente se remiten en los primeros 10 días de cada mes. Pero es de tener en cuenta que, se presentan situaciones ajenas debido a la tardía expedición de resoluciones de tarifas, o a la contratación tardía del personal sobre todo al inicio de cada vigencia. Puede tardar hasta 3 meses.*
- *Es de tener en cuenta que, en el año 2016 no existía procedimiento de cartera que fijara los plazos para el reporte de información.*
- *No hubo lineamientos por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras para apoyar y efectuar procesos de facturación.*

**3. ¿Por qué los Reportes de cobros persuasivos se envían en forma extemporánea?**

- *El poco personal contratado y las múltiples tareas que deben desarrollar hacen imposible la entrega oportuna de la factura y de las cartas de cobro persuasivo.*
- *Gran extensión de los distritos, el no disponer de facilidades de transporte, el acceso inhóspito a muchos sectores.*
- *La desactualización del Registro General Usuarios que hace imposible ubicar físicamente predios, por lo tanto, es muy demorado el proceso de entrega de los documentos.*

*Para el caso de la Unidad Técnica Territorial N° 3, los informes de recaudo de cartera siempre se han enviado dentro de los 5 o 10 primeros días de cada mes, salvo algunas excepciones que llegaren a presentarse, como, por ejemplo, la eventualidad ocurrida en el año 2016, donde la CPU del equipo de cartera presentó problemas técnicos y no permitió realizar la facturación ni los cierres.*

*Igualmente, para el caso del informe del mes de diciembre, hay que indicar que este siempre se envía de manera tardía, dado a que los contratos del personal de cartera siempre finalizan el 31 de diciembre, y vuelven a firmar contratos generalmente hasta el mes de febrero del año siguiente.*

*La contratación del personal de operación de distrito, incluyendo el personal de cartera, siempre se da de manera retrasada, un ejemplo claro es que en estos momentos tenemos un mes sin personal en los distritos, situación (falta de personal) que de antemano retrasa cualquier proceso.*

*El equipo de cómputo donde funciona el sistema de información financiera es frágil, obsoleto y propenso a daños y averías constantes, desde el año 2017, el equipo o el sistema mismo ha tenido un daño cada año, y su arreglo y envío (ya reparado) a la territorial puede durar hasta 6 meses y más, dependiendo el grado del daño que presente el equipo.*

*La antigüedad del sistema, lo cual permite o convierte el equipo y el sistema mismo, en blanco fácil de avería. Este último punto está relacionado con el hecho de que, en el DAT de Repelón, pese a que desde siempre esta Agencia ha tenido una sede administrativa, esta nunca ha estado acondicionada, no hay un sitio o puesto de trabajo donde se pueda tener un archivador, un computador, fotocopiadora y todas las herramientas propias de un puesto de trabajo y centro de información; es decir, un punto digno y cercano a la mano de los usuarios de los distritos para su atención, pues si bien el Departamento del Atlántico es uno de los departamentos donde tiene cobertura para atención esta UTT 2, es igual de cierto que, las oficinas de la UTT están en la ciudad de Cartagena, y cualquier atención al usuario implica, o el desplazamiento del usuario a la ciudad de Cartagena o de los funcionarios hasta los distritos, lo cual retarda injustificadamente la atención oportuna, por aquello de los trámites de salidas.*

*En la actualidad, la oficina o sede ubicada en el DAT de Repelón fue rehabilitada físicamente, y en el DAT de Santa Lucía se adecuó también una sede; sin embargo, es necesario que se habiliten unos puestos de trabajo en cada sede, con archivadores, fotocopiadora, etc.; es decir, que se adecuen para la ubicación de puestos de trabajo, lo cual implica que se doten de todos los insumos necesarios para poder de primera mano, brindar una oportuna y eficaz atención a nuestros productores usuarios de los distritos, y que estos puedan dirigirse a dichas sedes a realizar cualquier tipo de gestión o requerimiento, y desde la territorial puedan reportarse oportunamente situaciones propias al grupo de cartera y/o jurídica.*

#### **4. Inexistencia de informes de cobros persuasivos y seguimiento.**

*El procedimiento indica que los reportes de cobros persuasivos deben enviarse de manera mensual, lo cual operativamente no es viable cumplirlo, toda vez que, no es posible enviarle un cobro mensual a más de 5 mil usuarios, más si se tiene en cuenta*

*que no hay suficiente personal de campo con los cuales pueda realizarse tal actividad con la periodicidad exigida.*

*Además, los predios se encuentran en zonas rurales bastante alejadas, las cuales abarcan 6 municipios para el caso de Montería – Mocarí, cuyas zonas, muchas veces son de difícil acceso y en temporadas de lluvia las vías son intransitables, por lo que, esta labor de entrega de cobros persuasivos a la totalidad de usuarios de los Distritos puede durar alrededor de 6 meses ejecutándose.*

*Las situaciones relacionadas en el punto anterior hacen que el acopio de toda la información no pueda ser tan frecuente, además, que los canaleros se deben desplazar de municipios a la sede de la territorial para entrega de la documentación. En muchas ocasiones, los usuarios se niegan a firmar y a recibir las cartas. Esto ocasiona que el seguimiento no pueda ser óptimo.*

*Para el caso específico de la Territorial N° 2, la ubicación de la sede es Cartagena y los distritos se encuentran ubicados en el Departamento del Atlántico, lo cual hace muy difícil el traslado del personal para entrega de la documentación, y por ende efectuar seguimiento. Las comunidades del Atlántico son muy renuentes a recibir facturas y cartas de cobro persuasivo, llegando en ocasiones a destruir los documentos y/o negarse a firmar.*

*Los distritos del Atlántico hoy en día no poseen una sede adecuada y dotada con todos los elementos necesarios para que pueda operar una oficina de atención al usuario, en la que se pueda centralizar y ubicar el computador y se pueda armar un archivo que permita obtener información de primera mano, por lo cual, el funcionario responsable debe andar con la correspondencia en bolsas, y así es muy complicado hacer un seguimiento a los cobros persuasivos. Es de tener en cuenta que, el funcionario operador del sistema se debe desplazar en comisión una vez al mes a la sede de Cartagena para efectuar actualización en el sistema y luego reportar la información al nivel central (oficinas centrales).”*



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

- Obsolescencia del sistema de cartera (SIFI).
- Lineamientos procedimentales que no se ajustan a la realidad operativa de la unidad auditada.
- Falta de conocimiento de los lineamientos procedimentales y/o compromiso en su cumplimiento por parte de los diferentes actores intervinientes en el proceso.

### Plan de Mejoramiento:

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)  | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|---|----------------|---|---------------|-------------|
| Cambio del sistema de Facturación a ERP Microsoft DYMANICS  | Implementación del ERP Microsoft DYMANICS   | Correctiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva   | 1-ago-2020    | 31-ago-2021 |
| Enviar borrador de ajuste al procedimiento "Recaudo de Cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos (PR-ADT-006)" a los responsables en Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la ADR para su verificación | Un (1) correo electrónico dirigido a los DAT  | Preventiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva   | 4-ago-2020    | 31-ago-2020 |
| Realizar observaciones y propuestas al borrador del procedimiento PR-ADT-006  | Dos (2) correos electrónicos con observaciones y propuestas al procedimiento PR-ADT-006 | Preventiva     | Equipo humano Unidades Técnicas Territoriales N° 2 y N° 3 | 1-sep-2020    | 30-sep-2020 |
| Actualización y publicación del procedimiento PR-ADT-006 en el Sistema Integrado de Gestión (SIG).  | Un (1) procedimiento actualizado en el SIG  | Preventiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva   | 1-oct-2020    | 31-oct-2020 |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)  | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)  | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|--|----------------|---|---------------|-------------|
| Socialización del procedimiento con los responsables en los distritos administrados por la ADR. | Dos (2) reuniones de capacitación y/o socialización (una con cada UTT) | Preventiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva | 1-nov-2020    | 15-nov-2020 |
| Crear un sistema de alertas por incumplimiento en el reporte de los informes                    | Cuatro (4) reportes trimestrales                                       | Preventiva     | Equipo humano Vicepresidencia de Integración Productiva | 1-dic-2020    | 31-dic-2021 |

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

### Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado.

La Oficina de Control Interno no tiene observaciones frente al plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

### HALLAZGO N° 7. Duplicidad en la numeración de Actos Administrativos de la Agencia de Desarrollo Rural.

**Descripción:** En la ejecución de una de las pruebas de auditoría relacionada con la revisión de que las prescripciones de cartera aplicadas en los Estados Financieros estuvieran debidamente soportadas, el 21 de julio de 2020 el equipo auditor solicitó copia de diez (10) Resoluciones de prescripción de cartera al área de Gestión Documental, la cual fue devuelta porque las fechas indicadas no correspondían al número de resolución asociado en la solicitud.

A partir de lo anterior, la Oficina de Control Interno solicitó los soportes digitales de una muestra de diez (10) Resoluciones expedidas en el 2018, tanto a la Oficina Jurídica como al área de Gestión Documental, encontrando que, en el 100% de la muestra la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) generó actos administrativos con el mismo número de Resolución para distintas fechas y por conceptos diferentes, así:

| N°  | INFORMACIÓN REGISTRADA EN LA RESOLUCIÓN SEGÚN SOPORTE ENTREGADO POR: |   |                            |  |
|-----|--|---|----------------------------|--|
|     | OFICINA JURÍDICA   |   | ÁREA DE GESTIÓN DOCUMENTAL |  |
|     | Fecha  | Título  | Fecha                      | Título   |
| 13  | 27-abr-18  | <i>"Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción parcial de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2014-0370"</i> | 9-ene-18                   | <i>"Por la cual se acepta una renuncia"</i>  |
| 22  | 22-may-18  | <i>"Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción parcial de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2014-0410"</i> | 15-ene-18                  | <i>"Por la cual se hace nombramiento ordinario en la Planta de Personal"</i>   |
| 43  | 22-may-18  | <i>"Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción parcial de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2014-0584"</i> | 25-ene-18                  | <i>"Por la cual se acepta una renuncia"</i>  |
| 50  | 25-jun-18  | <i>"Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción parcial de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2012-0039"</i> | 26-ene-18                  | Por medio de la cual se hace efectiva una sanción disciplinaria, a un servidor de la entidad, en cumplimiento de fallo disciplinario.  |
| 69  | 16-jul-18  | <i>"Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2014-0244"</i>         | 1-feb-18                   | <i>"Por la cual se concede un permiso académico de estudio"</i>  |
| 90  | 5-sep-18   | <i>"Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2012-0167"</i>         | 8-feb-18                   | <i>"Por la cual se concede un permiso remunerado"</i>  |
| 134 | 5-sep-18   | <i>"Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2014-0251"</i>         | 28-feb-18                  | <i>"Por medio de la cual se aprueba la cofinanciación del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial de iniciativa asociativa No. 2018-57"</i> |
| 174 | 28-sep-18  | <i>"Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2015-0077"</i>         | 15-mar-18                  | <i>"Por la cual se concede el derecho de beneficio electoral descanso remunerado"</i>  |

| N°  | INFORMACIÓN REGISTRADA EN LA RESOLUCIÓN SEGÚN SOPORTE ENTREGADO POR: |  |                            |  |
|-----|--|--|----------------------------|--|
|     | OFICINA JURÍDICA   |  | ÁREA DE GESTIÓN DOCUMENTAL |  |
|     | Fecha  | Título   | Fecha                      | Título   |
| 188 | 4-oct-18   | "Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2015-0260"         | 22-mar-18                  | "Por la cual se concede el derecho de beneficio electoral descanso remunerado" |
| 191 | 4-oct-18   | "Por medio de la cual se decide una solicitud de prescripción parcial de la acción de cobro dentro del proceso de cobro coactivo N° 2014-0353" | 22-mar-18                  | "Por la cual se concede el derecho de beneficio electoral descanso remunerado" |

La anterior situación expuesta incumple con lo establecido en:

- Numeral 5 "CONDICIONES ESPECIALES" del **Instructivo "Numeración de Circulares y Resoluciones" (IN-DOC-003)**. "La suscripción de las Resoluciones o Circulares está a cargo del titular de la dependencia productora. La Dirección Administrativa y Financiera - Gestión Documental de la Secretaría General, es la dependencia en el nivel central que se encarga de numerar consecutivamente y custodiar las Resoluciones y Circulares emitidas por las diferentes áreas de la Agencia. (...)"
- Artículo Sexto del **Acuerdo N° 060 de 2001 del Archivo General de la Nación**. "(...): La numeración de los actos administrativos debe ser consecutiva y las oficinas encargadas de dicha actividad, se encargarán de llevar los controles, atender las consultas y los reportes necesarios y serán responsables de que no se reserven, tachen o enmienden números, no se numeren los actos administrativos que no estén debidamente firmados y se cumplan todas las disposiciones establecidas para el efecto (...)"
- Literal d), Artículo 2.8.2.5.5. del **Decreto 1080 de 2015**. "Principios del proceso de gestión documental. La gestión de documentos en toda la administración pública se

regirá por los siguientes principios. (...) d) Control y seguimiento. Las entidades deben asegurar el control y seguimiento de la totalidad de los documentos que produce o recibe en desarrollo de sus actividades, a lo largo de todo el ciclo de vida.”

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

| CAUSA(S)  | RIESGO(S)   | IMPACTO(S)   |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento de lineamientos normativos internos y externos por parte de las áreas que tienen a cargo la suscripción de Actos Administrativos en la Entidad.</li> <li>▪ Deficiencia en el control para el seguimiento en la generación y custodia de las Resoluciones.</li> </ul> | <p>Incumplimiento de las normas de archivo que regulan la disposición, condiciones de ubicación, conservación y consulta de la documentación.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdida de la información documental generada por la Entidad.</li> <li>▪ Confusión entre los usuarios de la información por la generación de más de un documento con el mismo número de acto administrativo en la misma vigencia por la misma entidad.</li> <li>▪ Dificultad para realizar trazabilidad en las gestiones adelantadas por la Entidad.</li> </ul> |

**Recomendación(es):** Revisar y acoger los lineamientos dados a través del Instructivo “Numeración de Circulares y Resoluciones” respecto a los responsables de realizar la numeración consecutiva y custodia de las Resoluciones emitidas por las diferentes áreas al interior de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). En ese sentido, y con el fin de asegurar que la numeración se realice en estricto orden consecutivo, de acuerdo con la fecha de producción del documento, la Oficina Jurídica debe coordinar con los responsables del área de Gestión Documental adscrita a la Dirección Administrativa y Financiera (Secretaría General) los mecanismos para evitar la duplicidad en la numeración de las resoluciones, y una vez emitidas, se incorporen en los archivos y en el control de los mismos por parte del área de Gestión Documental para su custodia.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente.

**Justificación:** “No obstante, la función de numeración de actos administrativos contenida en el numeral 7 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, por un acuerdo entre la

*Secretaría General y la Oficina Jurídica desde la vigencia de 2016, con ocasión del manejo documental de las actas de Consejo Directivo a cargo de la primera y la escasez de personal de la segunda, se decidió que Secretaría General llevaría la generalidad de la numeración de los Actos Administrativos y la Oficina Jurídica la excepción en relación a los procesos de cobro coactivo.*

*Lo anterior, de conformidad con el numeral 4 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, en el cual se establece que es función de la Oficina Jurídica ejercer la facultad de cobro coactivo, motivo por el cual se hizo necesario que en cabeza de la Oficina Jurídica se encontrara la numeración de los actos administrativos que se expidan en el marco de los procesos de cobro coactivo, aunado al hecho que los procesos que se tramitan gozan de reserva legal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 849-4 del E.T, adicional a la gestión del archivo físico que se encuentra en custodia de la Oficina Jurídica.”*

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

- Desconocimiento de lineamientos normativos internos y externos por parte de las áreas que tienen a cargo la suscripción de Actos Administrativos en la Entidad.
- Deficiencia en el control para el seguimiento en la generación y custodia de las Resoluciones.

**Plan de Mejoramiento:**

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)                 | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|---|----------------|--------------------------------|---------------|-------------|
| Establecer en el procedimiento de cobro coactivo en el acápite de condiciones especiales, que la numeración de los actos administrativos que se emitan en el marco del proceso de cobro coactivo, estarán a cargo de la Oficina Jurídica. | Llevar un registro de la totalidad de los actos administrativos que se emitan por parte de la Oficina Jurídica en el marco de los procesos de cobro coactivo. | Correctiva     | Equipo humano Oficina Jurídica | 1-ago-2020    | 30-ago-2020 |

| ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)   | META(S)   | TIPO DE ACCIÓN | RESPONSABLE(S)                    | FECHA INICIAL | FECHA FINAL |
|---|---|----------------|-----------------------------------|---------------|-------------|
| Adicionar un prefijo denominado "CC", que signifique Cobro Coactivo en los Actos Administrativos emitidos en el marco de dicho proceso. | Diferenciar la numeración de los Actos Administrativos, con el objetivo de evitar la duplicidad en la numeración de los mismos. | Correctiva     | Equipo humano<br>Oficina Jurídica | 1-ago-2020    | Constante   |

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

### **Concepto de la Oficina de Control Interno: No aceptado.**

Frente a la justificación dada por los responsables de la unidad auditada, la Oficina de Control Interno solicitó el soporte del acuerdo mencionado en la justificación sin que se obtuviera evidencia de este, por el contrario, citaron el Acuerdo N° 060 de 2001 del Archivo General de la Nación y el Instructivo de la ADR "Numeración de Circulares y Resoluciones" (IN-DOC-003), que fueron los criterios incumplidos en la situación descrita en el presente hallazgo. Por lo anterior, no se desvirtúa la situación encontrada por el equipo auditor y, en consecuencia, el plan de mejoramiento no es aceptado debido a que las acciones propuestas no atacan las causas reales y desconocen los lineamientos emitidos por la Entidad en materia de numeración y custodia de los Actos Administrativos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se reitera la recomendación de coordinar con los responsables del proceso de Gestión Documental de la Secretaría General para establecer acciones que elimine las causas del hallazgo. De igual manera, en el plan de mejoramiento es necesario definir los responsables que van a dar cumplimiento a las acciones que se propongan, identificando el cargo y dependencia, así como el período determinado para su implementación (Fecha de inicio – Fecha de finalización).

## RESUMEN DE HALLAZGOS:

| N° | Título de Hallazgo   | Repetitivo | Estado  |
|----|--|------------|---------|
| 1  | Incumplimientos normativos y procedimentales en la generación y entrega de facturas a los usuarios   | No         | Abierto |
| 2  | Inconsistencias en el recaudo de la cartera por concepto de la prestación del servicio público de adecuación de tierras  | No         | Abierto |
| 3  | Ausencia de gestiones de cobro en los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Entidad  | No         | Abierto |
| 4  | Incumplimientos normativos y procedimentales en el proceso de cobro coactivo   | No         | Abierto |
| 5  | Diferencias en la información registrada en los Estados Financieros de la Entidad relacionada con las cuentas por cobrar por la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras de los distritos administrados por la Agencia de Desarrollo Rural | No         | Abierto |
| 6  | Inobservancia de lineamientos procedimentales en la presentación de informes y seguimiento de la gestión de la cartera   | No         | Abierto |
| 7  | Duplicidad en la numeración de Actos Administrativos de la Agencia de Desarrollo Rural   | 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 el Grupo de Cartera - Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva y por la Oficina Jurídica, 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., 13 de agosto de 2020.

**Elaboró:** Ariana Isabel Gómez Orozco, Gestor T1.

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