

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR
Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2020-028

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna a la Unidad Técnica Territorial N° 9 con sede en Popayán (Cauca).

DESTINATARIOS:¹

- 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.
- Felipe Enrique Guerra Olivella, Jefe de la Oficina de Planeación.
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual.
- Eduardo Carlos Gutiérrez Noguera, Vicepresidente de Integración Productiva.

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

AUDITOR (ES): Yeny Diarira Herreño Ariza, Contratista.

Bryan Javier Duarte Villamil, Contratista.

Iván Arturo Márquez Rincón, Contratista.

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

OBJETIVO(S): Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos asociados a las actividades ejecutadas en la Unidad Técnica Territorial N° 9 (en adelante, UTT N° 9).

ALCANCE: El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos propios de las actividades que ejecuta la UTT N° 9, relacionados con:

- Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural - PIDAR. **(EFP)**
- Implementación de Proyectos Integrales. **(IMP)**
- Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. **(PID)**
- Procedimiento para la ejecución de proyectos productivos entregados por el INCODER en liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural. **(PY INCODER)**
- Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. **(SPE)**
- Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras. **(ADT)**
- Gestión Contractual. **(GCO)**

Período Auditado: Enero de 2019 a Junio de 2020.

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

LIMITACIONES EN EL ALCANCE

Debido a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 878, 990 y 1076 de 2020 *“en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia el*

Coronavirus COVID-19”, en donde se ordenó el “aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas” a partir del 1 de julio de 2020 y hasta el 1 de septiembre de 2020 (período de ejecución de la auditoría), se presentó limitación para realizar las pruebas de eficacia operativa a controles relacionados con los siguientes procesos, debido al impedimento para realizar las visitas de campo requeridas a la UTT N° 9 y a los PIDAR y Distritos de Adecuación de Tierras ubicados en su zona de influencia, es decir, en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca:

- **Implementación de Proyectos Integrales (IMP).** No fue posible conceptuar sobre lo adecuado de las entregas, su integridad y existencia, calidades y condiciones físicas de los bienes y servicios entregados a los beneficiarios de los PIDAR, así como su empleo para propósitos de los Proyectos, debido a la imposibilidad de inspeccionar in situ la ejecución de los PIDAR seleccionados en la muestra.
- **Prestación y Apoyo del Servicio Público de Adecuación de Tierras (ADT).** No fue posible conceptuar sobre la adecuada Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) seleccionados en la muestra.

Además, la evaluación de las fases de pre-inversión y de inversión en Proyectos de DAT no fueron objeto de revisión en la auditoría, debido a que la Oficina de Control Interno no cuenta con recurso humano calificado en el área de la Ingeniería Civil o disciplinas afines asociadas a obras de infraestructura, así como el contenido de los informes derivados solicitados en el manual UPRA.

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

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

- Ley 41 de 1993 "(...) se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones"
- Decreto 2364 de 2015 "(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...) "
- Decreto 1071 de 2015 "(...) Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"
- Ley 1876 de 2017 "(...) se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA"
- Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA. Año 2015 y actualizado en el 2018.
- Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la adjudicación de los recursos que los cofinancian, adoptado mediante el Acuerdo 007 de 2016.
- Lineamientos de política, conceptos y metodología para la formulación de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - PIDARET.
- Circulares y Resoluciones emitidas por la Agencia de Desarrollo Rural.
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: Caracterizaciones de los procesos, Procedimientos, Manuales, Guías, Política de Administración de Riesgos, Mapas de Riesgos de los procesos y demás normatividad aplicable.

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

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

1. Incumplimiento de las obligaciones asignadas a los Distritos de Adecuación de Tierras mediante la licencia de concesión de aguas, dado que la licencia no fue expedida a nombre de la Agencia, los volúmenes de bombeo superaron lo autorizado, se realizó pago por conceptos de mora en la Tasa por Uso agua superficial, no se evidenció pago de tarifa por servicio de seguimiento por la concesión de aguas anual de las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020, como tampoco el cálculo de los costos históricos de operación de los años 2016 y 2019, y el estimativo para 2017, 2018, 2020 y 2021.
2. Debilidades en la estructura organizacional y operativa de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) de gran escala, debido a ausencia de cargos, de acuerdo con la estructura orgánica planteada para estos distritos, e incumplimiento de requisitos mínimos académicos y de experiencia laboral por quienes ocupaban los cargos existentes.
3. Incumplimiento obligaciones administrativas y operacionales establecidas en contrato de Administración, Operación y Conservación (AOC) de DAT, y otras responsabilidades de carácter general, tales como: desactualización del Manual AOC, extemporaneidad en la constitución y presentación de las pólizas de cumplimiento, ausencia de presupuestos de ingresos y egresos (2018, 2019 y 2020), plan de riego (2018 y 2019), plan anual de conservación del DAT (2018, 2019 y 2020), plan de manejo ambiental, informes de supervisión, evaluaciones anuales de la capacidad de la Asociación para continuar con la ejecución del contrato de AOC (2018 y 2019) y de sesiones o jornadas de capacitación y/o acompañamiento, por parte de la ADR a la Asociación, en aspectos administrativos, financieros, de cartera, técnicos, ambientales y jurídicos.
4. Inconsistencias en la conformación, manejo y actualización del Registro General de Usuarios - RGU, relacionadas con: inexistencia de carpetas de usuarios, falta de títulos que acreditaran el uso y goce del predio por parte del usuario y/o el plano individual del predio con sus linderos, correspondencia recibida y/o enviada al usuario, inexactitud o falta de datos en el formato "Registro General de Usuarios", ausencia de intermediación de la ADR en el trámite y aprobación de novedades del RGU e

inconsistencias entre la información reportada en el RGU y la registrada en las facturas.

5. Inexactitud y omisiones en la facturación de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras e incumplimiento de lineamientos relacionados con recaudo de la cartera, toda vez que se evidenció: diferencias en las hectáreas beneficiadas de riego y/o drenaje registradas en el reporte de facturación y las facturas frente a las hectáreas reportadas en el RGU, facturas sin fecha de entrega y/o firma del usuario como evidencia de recibido, inconsistencias entre la fecha de emisión de la factura y el plazo para su pago, diferencias en el volumen facturado respecto del registrado en los formatos de solicitud de riego, ausencia de cobros por concepto de tarifa fija, volumétrica y de reposición de maquinaria y equipo, facturación de tarifa volumétrica diferente a la autorizada, falta de remisión de reportes de facturación, incumplimiento fecha límite en la presentación de los reportes mensuales de recaudo y recaudos por medios diferentes a los autorizados.
6. Inobservancia de lineamientos para la recuperación de la inversión en estudios de preinversión de rehabilitación de los Distritos de Adecuación de Tierras, relacionados con: falta de informe de reconocimiento y suscripción del acta inicial de compromiso por parte de los usuarios, y ausencia de paz y salvos por concepto de tarifas del servicio prestado y recuperación de inversiones previas.
7. Inexistencia de contratos de AOC y falta de acompañamiento y asesoría a Distritos de Pequeña Escala por parte de la UTT, observando que de nueve (9) distritos de pequeña escala, cinco (5) que se encontraban operando no contaban con un contrato de AOC entre la ADR y la Asociación de Usuarios encargados de su administración, como tampoco con licencia de concesión de aguas; además, no se evidenció por parte de la UTT seguimiento a las actividades ejecutadas por las Asociaciones de Usuarios en los distritos en operación.

Proceso: Implementación de Proyectos Integrales (IMP).

8. Deficiencias en los soportes documentales y en el Plan de Adquisiciones frente a las entregas de bienes, insumos y/o servicios realizadas a los beneficiarios de los PIDAR, respecto a: entregas sin soporte o evidencia, actas de entrega sin fecha y sin firma de las partes e inconsistencias en las cantidades entregadas frente a lo estipulado en el plan de adquisiciones.
9. Inobservancia de lineamientos procedimentales en la sustitución de beneficiarios de los PIDAR, con relación a: falta de documentación exigida a los nuevos beneficiarios requerida para formalizar su integración al PIDAR y su participación en este, a través de la determinación de la viabilidad técnica, jurídica y ambiental correspondiente; además, ausencia de remisión de la información de las sustituciones aprobadas a la Vicepresidencia de Integración Productiva y a la Vicepresidencia de Proyectos, para la actualización pertinente en los aplicativos de manejo documental de los PIDAR.
10. Debilidades en seguimiento a la ejecución de los PIDAR, en la documentación de respaldo e incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes mensuales, debido a la omisión en la captura de información relevante durante visitas de seguimiento a los PIDAR, incumplimiento en la elaboración, presentación e inconsistencias en el contenido de los informes de seguimiento y ausencia de soportes que sustentaran su entrega a la Vicepresidencia de Integración Productiva en la fecha establecida.
11. Incumplimiento de requisitos en socialización de los PIDAR y en la conformación de los Comités Técnicos de Gestión - CTG, relacionados con la falta de participación de Entidades Territoriales en la socialización del PIDAR y en la conformación de los CTG, al igual que, con la ausencia de designación de secretario técnico en sesiones de CTG.

Proceso: Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR (EFP)

12. Disposiciones para validación de requisitos ambientales y financieros no aplicadas en la estructuración de los PIDAR, respecto a la no obtención de permisos ambientales

para vertimientos de residuos generados en la ejecución del PIDAR y la ausencia de sustento técnico que diera cuenta de las cantidades de jornales requeridos en las actividades de siembra necesarias para la implementación del proyecto.

13. Incoherencia y falta de congruencia en la información dispuesta para la estructuración de los PIDAR, en razón a diferencias identificadas en los componentes de asistencia técnica y de mercadeo y comercialización registrados en el Marco Lógico y el Modelo Técnico Financiero - MTF, y falta de homogeneidad en la sumatoria de los valores dispuestos en el Plan Operativo de Inversiones y el MTF para el insumo de materia orgánica, gastos operativos y el componente de asistencia técnica.

Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR (PY INCODER)

14. Omisiones en el seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, dado que se presentaron diferencias en las cantidades reportadas de proyectos asignados a la UTT y falta de actualización de los registros de avance sobre la ejecución e implementación de los proyectos.
15. Deficiencias en la aplicación e incumplimiento de lineamientos adoptados por la Agencia de Desarrollo Rural para la ejecución y/o cierre de los Proyectos Productivos subrogados por el INCODER, debido a deficiente conformación del equipo técnico y falta de capacitación a éste, inexistencia de informes de diagnóstico documental y del Plan de Inversión aprobado por INCODER, falta de designación de un funcionario / contratista para la ejecución del proyecto e incumplimiento de delegación para gestiones relacionadas con la puesta en marcha del mismo, ausencia de comunicación dirigida a Representantes Legales informando la continuidad en la ejecución de los Proyectos Productivos, ausencia de control de saldos de la cuenta bancaria controlada y de certificación con saldo actualizado.

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

16. Inconsistencias en la evaluación de solicitudes de habilitación de Entidades para Prestar el Servicio de Extensión Agropecuaria reflejadas en debilidades en los requisitos de idoneidad, formación profesional y desarrollo de competencias del personal de la Entidad solicitante, en los requisitos de experiencia mínima relacionada con la prestación del servicio, y falta de vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación.
17. Incumplimiento de la función de evaluación de solicitud de habilitación de EPSEA por parte de la Unidad Técnica Territorial, de modo que, la primera verificación de documentos aportados por las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA y que se ubicaban en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, fue realizada por el nivel central, quien comunicó formalmente al solicitante la aprobación de inscripción en el registro de entidades habilitadas.

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

18. Debilidades en la ejecución de actividades para la estructuración de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural, reflejadas en la ausencia de Acuerdo de voluntades con las Gobernaciones Departamentales, falta de aprobación del Plan de Trabajo Departamental por la Unidad del Plan, y en desviación en la ejecución del control de cargue de información en el aplicativo SIAPSTER.

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA

Incluidos en los Mapas de Riesgos de Gestión de los procesos

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Vinculación de beneficiarios sin el lleno de requisitos procedimentales y/o atención a grandes productores. (EFP)	SI
Deficiencia en la estructuración de proyectos. (EFP)	SI
Falsificación de documentación requerida para estructuración de PIDAR. (EFP)	SI
Duplicidad de recurso al mismo beneficiario. (EFP)	SI
Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la resolución de adjudicación del proyecto. (IMP)	SI
Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto. (IMP)	SI
Proyectos en implementación con documentación soporte falsa. (IMP)	SI
Imprecisiones en la información obtenida para la elaboración de los Planes. (PID)	SI
Incumplimiento de las metas establecidas para la formulación de los PIDARET a nivel nacional. (PID)	NO
Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos administrados directamente por la ADR. (ADT)	NO
Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. (ADT)	NO
Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. (ADT)	SI
Posibilidad de incumplir los tiempos de ley establecidos para la liquidación de los contratos, si hay lugar a ello. (GCO)	SI

Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción de los procesos

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio para favorecer bien sea a nombre propio o de terceros durante el proceso de estructuración de proyectos. (EFP)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados. (IMP)	SI
Posibilidad de utilizar los espacios participativos para favorecer intereses económicos y políticos de un grupo específico. (PID)	SI
Posibilidad de realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero. (SPE)	SI
Favorecimiento a terceros dando o recibiendo dádivas, así como beneficios para la adjudicación de procesos de contratación. (GCO)	SI

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes. (EFP)	SI
Rezagos entre la ejecución del proyecto y su nivel de avance según la herramienta Banco de Proyectos, en la fase de Estructuración. (EFP)	SI
Inadecuada construcción del Plan Operativo de Inversiones por inconsistencias / diferencias entre el Plan Operativo de Inversiones Ejecución Directa y el Modelo Técnico Financiero Ejecución Directa. (EFP)	SI
Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo. (EFP)	SI
Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles. (EFP)	SI
Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. (IMP)	SI
Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. (IMP)	SI
Rezagos/incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. (IMP)	SI
Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTL y los aspectos mínimos procedimentales. (IMP)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. (IMP)	SI
Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello. (IMP)	SI
Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas). (IMP)	SI
Inversión de excedentes sin aprobación y autorización del Comité Técnico de Gestión Local. (IMP)	SI
Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones). (IMP)	SI
Selección de proveedores no idóneos para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR. (IMP)	SI
Incongruencia entre la operación del Encargo Fiduciario y la rendición de cuentas (pagos, comisiones etc.). (IMP)	SI
Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local - CTGL, sin presencia del quorum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. (IMP)	SI
Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR. (IMP)	NO
Inadecuada e/o insuficiente identificación de actores territoriales que deberían vincularse a la estructuración de los Planes. (PID)	SI
Deficiente e/o inadecuada estructuración de los Planes (no contemplan objetivos, enfoque metodológico, requerimientos del proceso de planeación y alcances) (PID)	SI
Identificación insuficiente o inadecuada de apuestas territoriales del Departamento. (PID)	SI
Desalineación entre apuestas territoriales del Departamento y rentas sociales que generan. (PID)	SI
Omisión en la construcción de escenarios futuros debidamente validados en los encuentros territoriales. (PID)	NO
Inadecuada construcción del "Documento del Plan" (Síntesis del diagnóstico integral + ejercicio de prospectiva territorial + marco lógico del plan de acción + plan de inversiones). (PID)	NO

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Proposición de PIDARs a desarrollar, desalineados con el Plan Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural o que no hayan sido producto de priorización participativa. (PID)	NO
Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. (SPE)	SI
Restringir la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que cumplan con los requerimientos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. (SPE)	SI
Posibilidad de habilitar (registrar) Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria por medio de la validación de documentación habilitante, financiera, académica, laboral y/o de experiencia de la Entidad falsificada y/o adulterada. (SPE)	NO
Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. (SPE)	NO
Emprender o acometer obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras), y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos y demás requisitos ambientales exigidos normativamente. (ADT)	SI
Incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR. (ADT)	SI
Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos. (ADT)	SI
Ejecución de actividades de administración, operación y conservación de un Distrito de Adecuación de Tierras sin la existencia y/o suscripción de un contrato de AOC. (ADT)	SI
Entrega de un Distrito de Adecuación de Tierras a una Asociación de Usuarios sin el cumplimiento de los requisitos establecidos. (ADT)	SI
Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios - RGU sin el cumplimiento de los lineamientos procedimentales. (ADT)	SI
Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información. (ADT)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Cálculo inadecuado del valor de la recuperación de la inversión y de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras. (ADT)	SI
Modificaciones de la naturaleza o esencia (objeto) de los contratos suscritos. (GCO)	SI
Realizar cambios o adiciones (otrosíes) no autorizados a los contratos suscritos. (GCO)	NO
Prorrogar injustificadamente el término de duración de los contratos suscritos. (GCO)	NO
Autorizar pagos o desembolsos a contratistas sin haber revisado/aprobado previamente el cumplimiento de sus actividades. (GCO)	SI
Interrumpir/suspender injustificadamente la ejecución de los contratos. (GCO)	SI
Falta de y/o Inadecuada supervisión de las actividades y participación de los Cooperantes que impidan o dilaten la implementación de los PIDAR. (GCO)	SI
Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución). (PY INCODER)	SI
Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER. (PY INCODER)	SI
Posibilidad de desviación y/o pérdida de los excedentes o remanentes generados resultado de la ejecución de los recursos desembolsados a la cuenta controlada. (PY INCODER)	SI
Toma de decisiones relevantes para la ejecución del Proyecto en Plan/Comités de Compras, sin presencia del quorum requerido, con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. (PY INCODER)	SI
Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión. (PY INCODER)	SI
Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado. (PY INCODER)	SI
Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER. (PY INCODER)	SI

FORTALEZAS: En la verificación de la eficacia operativa de los controles internos de los procesos misionales y de apoyo que se ejecutan en la Unidad Técnica Territorial N° 9, con base en la muestra seleccionada y analizada, la Oficina de Control Interno identificó que los siguientes controles estaban siendo ejecutados conforme a los lineamientos procedimentales o normativos establecidos:

- Actualización permanente de las iniciativas radicadas en el aplicativo Banco de Proyectos y adecuado estudio y análisis de los requisitos para la vinculación de beneficiarios al proyecto. **(EFP)**
- La emisión de reportes elevados al nivel central de manera oportuna, señalando las situaciones que generaron demora o incumplimiento al cronograma de trabajo inicialmente establecido. **(IMP)**
- Elevación de solicitudes al Comité Técnico de Gestión (CTG) de modificaciones requeridas en los PIDAR durante su proceso de implementación, como también de la inversión de excedentes de los recursos de financiación con su respectivo plan de inversión. **(IMP)**
- Conformación del equipo de Unidad del Plan, de acuerdo con los requerimientos, en los cuales se contempla la participación de las Unidades Técnicas Territoriales, Gobernaciones y de los miembros del equipo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). **(PID)**
- Construcción de los inventarios de priorización y análisis de influencia de los actores vinculados al sector agropecuario y rural departamental junto con el mapa de actores correspondiente. **(PID)**
- Conformación de Instancias de Participación Territorial incluyendo los actores existentes en cada territorio e invitando a aquellos que no tuvieron representación pero que contribuyen en la construcción de posibles escenarios departamentales a debatir; así mismo, la institucionalidad departamental existente en el Cauca y Valle del Cauca. **(PID)**

- Ejecución de Encuentros Departamentales para la socialización, construcción y ejecución de la fase de Diagnóstico Síntesis. **(PID)**
- La elaboración de informes de supervisión frente al cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de los municipios de Roldanillo - La Unión - Toro (ASORUT), en el marco del Contrato N° 528 de 2017, establecido mediante modalidad de ejecución directa. **(GCO)**
- Verificación de soportes documentales para pagos y desembolsos, así como asistencia a reuniones, dentro de las funciones como supervisor y apoyo a la supervisión del Contrato N° 528 de 2017. **(GCO)**
- Validación de requisitos financieros de entidades interesadas en habilitarse como Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria demostrando capacidad para la ejecución de Planes de Extensión Agropecuaria – PDEA. **(SPE)**

HALLAZGOS:

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

HALLAZGO N° 1. Incumplimiento de las obligaciones asignadas a los Distritos de Adecuación de Tierras mediante la licencia de concesión de aguas.

Descripción: La Resolución 0780 Número 0782-701 emitida el 19 de octubre de 2016 por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, autoridad ambiental con jurisdicción en el área de influencia del distrito Asociación de Usuarios del Distrito de

Adecuación de Tierras de los municipios de Roldanillo - La Unión - Toro (en adelante, ASORUT), por medio de su artículo primero resolvió *“PRORROGAR la concesión de aguas superficiales, a favor de (...) ASORUT (...)”*, y en virtud de ello, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

- a. La licencia de concesión de aguas superficiales fue expedida a favor de ASORUT; no obstante, el Ítem 3 de las obligaciones específicas desde el punto de vista operacional establecidas en el literal B) de la cláusula segunda del Contrato de Administración, Operación y Conservación - AOC N° 528 suscrito entre la ADR y ASORUT el 29 de junio de 2017, estipula que es obligación de ASORUT: *“(...) Tramitar, renovar, **o modificar la concesión de aguas** (...). **Es de resaltar que la concesión de aguas deberá tramitarse a nombre de la AGENCIA como propietaria del Distrito de Adecuación de Tierras** y los gastos generados en razón de estos trámites deban pagarse por ASORUT, con cargo a los recursos recaudados por la asociación.”* (Negrita y subrayado fuera de texto).
- b. En consideración a que, conforme se menciona en el literal a. del Anexo N° 1 del formato *“Información de Distrito de Adecuación de Tierras e Inventario”* (F-ADT-026), las bocatomas del DAT correspondían a las estaciones de bombeo Tierrablanca y Candelaria, de las cuales se menciona en las páginas 21 y 22 del Manual de Administración, Operación y Conservación del distrito *“(...) ya tienen dispositivos electrónicos de control y regulación que permiten conocer en tiempo real (...) las variables de caudal, (...)”*, la Oficina de Control Interno revisó el reporte de métricas de la estación de bombeo Tierrablanca del primer trimestre de 2020, en el cual evidenció que todos los días reportados las cuatro (4) bombas que conformaban dicha estación captaron un caudal superior a los 1.000 litros por segundo (entre 1.409,02 y 1.703,90), contraviniendo así lo establecido en el artículo primero de la Resolución 0780 Número 0782-701 de 2016, que al respecto resolvió: *“(...) PRORROGAR la concesión de aguas superficiales, a favor de (...) ASORUT (...), en la cantidad de 1.000 litros/segundos de la fuente río Cauca, equivalente al 11.2% del caudal disponible del río Cauca en el tramo. (...)”*

De lo anterior, es importante señalar que, conforme se evidenció en el contenido de memorando, oficio y acta de reunión que se citan y describen a continuación, observados en el expediente del Contrato de AOC N° 528 de 2017, esta situación había sido identificada, tanto por el Supervisor del contrato (Director de la UTT) como por la Dirección de Adecuación de Tierras, e informada a ASORUT:

- **Memorando N° 20193509001013 del 24 de abril de 2019.** (Comunicado del Supervisor a la Vicepresidenta de Integración Productiva): *“En atención a la Supervisión del Contrato de Administración, Operación y Conservación N° 528 de 2017, (...) vemos con preocupación el incumplimiento de ASORUT en las siguientes obligaciones: (...), - No cumplimiento de la Resolución 701 del 19/10/2016, Permiso de Concesión de Aguas con una vigencia según permiso vigente por 10 años destinado a un área de 10.200 Has, para un caudal de 1000 litros/segundo, del afluente del río Cauca. El cual en los últimos meses ha sobrepasado. (...).”* (negrita y subrayado fuera de texto).
- **Oficio N° 20193509001272 del 24 de abril de 2019.** (Comunicado del Supervisor al Gerente de ASORUT: *“(...) En atención a la Supervisión del Contrato de Administración, Operación y Conservación N° 528 de 2017, me permito informarle que esta Unidad Técnica Territorial, NO autoriza el pago de la factura FU18 (...), dado que el equipo de apoyo a la supervisión realizó la revisión de los informes entregados donde evidenció: (...). - El no cumplimiento a la Resolución 701 del 19/10/2016, Permiso de Concesión de Aguas con una vigencia según permiso vigente por 10 años destinado a un área de 10.200 Has para un caudal de 1000 litros/segundo, del efluente (sic) del río Cauca. En el cual el caudal utilizado supera el caudal aprobado. No cumpliendo con la resolución. (...).”* (negrita y subrayado fuera de texto).
- **Acta de Reunión del 16 de mayo de 2019 entre ASORUT y personal de la Dirección de Adecuación de Tierras:** *“(...) el (...) [Director de Adecuación de Tierras], intervino para agradecer la atención, aclarando que la presente reunión será para: (...). ASORUT no cumple (...) la Resolución de Concesión de Aguas, aduciendo que en los*

últimos meses se ha sobrepasado. No es fácil entender como se ha sobrepasado, si se debe tener en cuenta la evaporación a causa de contar con canales abiertos, las filtraciones a causa de la hormiga arriera entre otras. También se debe tener en cuenta las lluvias presentadas que pueden alterar los informes de operación y conservación, que pueden aumentar los niveles, pero no por bombeo precisamente. (...).”

- c. En el artículo segundo de la Resolución 0780 Número 0782-701 de 2016 se estableció: **“Tasa por Uso: (...). La Corporación emitirá las facturas para el cobro de la tarifa y serán remitidos a (...) ASORUT (...). **Parágrafo Primero:** El concesionario queda obligado a pagar la tasa referida, cuyo valor se aplicará teniendo en cuenta la tarifa vigente, la cual se incrementará periódicamente (...).”**; no obstante, en la factura N° 89219743 expedida por la CVC el 16 de marzo de 2018 (período facturado julio a diciembre de 2017) se evidenció que incorporó dentro de los conceptos facturados el cobro de *“Mora en el pago importe Tasa Uso agua superficial”* por valor de \$756.138, como resultado del incumplimiento, por parte de ASORUT, en la fecha límite de pago establecida por la CVC.

La situación anterior toma relevancia considerando que, como se citó anteriormente, es obligación de ASORUT ante la CVC pagar la tarifa referida en el periodo estipulado. Así mismo, el Ítem 3 de las obligaciones específicas desde el punto de vista operacional establecidas en el literal B) de la cláusula segunda del Contrato de AOC N° 528 de 2017 estipula que es obligación de ASORUT: ***“Tramitar, renovar, o modificar la concesión de aguas y cumplir con las obligaciones derivadas del respectivo acto administrativo que otorga tal concesión (...).”*** (Negrita y subrayado fuera de texto). Además, el hecho de que ASORUT haya cancelado de forma extemporánea la factura, generó un impacto financiero en el año 2018 por el valor de la mora cancelado.

- d. En el artículo quinto de la Resolución 0780 Número 0782-701 de 2016 se estableció: ***“Cancelación Tarifa Servicio de Seguimiento Anual. La concesión de aguas superficiales que se otorga queda sujeto al pago anual por parte de (...) ASORUT (...), a favor de la Corporación (...), por los servicios de seguimiento por la concesión de aguas superficiales para uso Agropecuario de la Fuente Rio Cauca, (...). **Parágrafo*****

Primero: *Para lo anterior, deberá entregarse en el mes de enero de cada año de operación del Proyecto, obra o actividad, los costos históricos de operación del año anterior, y un estimativo de los costos de operación del año corriente y del siguiente año, todos expresado en moneda legal colombiana y al nivel de precios del mes de enero del año de suministro de la información, (...)*”; no obstante, no se observó la factura emitida por la CVC y/o el pago por parte de ASORUT respecto de la tarifa por servicio de seguimiento anual de las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020, y, no se evidenció la entrega, por parte de ASORUT a la CVC, en el mes de enero de 2017 y 2020 de los costos históricos de operación del año anterior y el estimativo de los costos de operación del año corriente y del siguiente año, respecto de las vigencias indicadas.

Ahora bien, aun cuando se observaron los oficios con radicado N° GD-153-RUT-2018 del 10 de diciembre de 2018 que mencionaba: *“(...) nos permitimos remitir el formulario solicitud permisos, autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, debidamente diligenciado con la información del estimativo de los costos de operación para el cobro de seguimiento del año 2018. (...)”* y radicado N° GD-051-RUT-2019 del 21 de mayo de 2019 que indicaba: *“(...) nos permitimos remitir el formato debidamente diligenciado con la información del estimativo de los costos de operación para el cobro de seguimiento correspondiente al año 2019 (...)”*, se evidenció que, tanto el oficio con la información requerida del año 2018, como el oficio correspondiente a la vigencia 2019 fueron remitidos antes de enero de 2019 y 2020, respectivamente; por lo tanto, no es posible que a las fechas de reporte se haya tenido certeza respecto del valor de los costos de operación de la vigencia 2018 y 2019.

Estas situaciones, evidenciaron inobservancia de lo dispuesto en la Circular 116 emitida por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR el 13 de julio de 2018, numeral 4.2.2. *“Control y supervisión a la AOC del Distrito”* ítem 4.2.2.2, y el numeral 5.3.4. del procedimiento *“Control y Supervisión a la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras Propiedad del Estado, entregados a las Asociaciones de Usuarios y/o Operadores”* (PR-ADT-005), los cuales indican que el supervisor y el

equipo supervisor del contrato de AOC debe verificar, entre otros aspectos, “(...). *Cumplimiento de las obligaciones impuestas en los actos administrativos mediante los cuales se otorgaron las licencias, permisos concesiones y/o autorizaciones ambientales requeridos para la operación del proyecto. (...).*”

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento, omisión o falta de implementación de las responsabilidades de la UTT sobre los distritos entregados a Asociaciones de Usuarios. ▪ Débil acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras a la Unidad Técnica Territorial en temas de seguimiento a las Asociaciones de usuarios. ▪ Inadecuada interpretación de los procedimientos y normativas aplicables a la supervisión y control de los distritos de pequeña escala. ▪ Debilidad en la gestión de gobierno corporativo al interior de la asociación de usuarios que se traduce en la pérdida del control de los requerimientos que se deben cumplir. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR. ▪ Empezar y/o ejecutar obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras) y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectaciones a terceros en la prestación del servicio público de adecuación de tierras - desabastecimiento de agua (usuarios beneficiarios) ▪ Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de ciudadanos contra la ADR por falta de gestiones de acompañamiento y fortalecimiento de las Asociaciones de Usuarios en materia administrativa, económica y operativa. ▪ Aumento en los costos operacionales del distrito de adecuación de tierras debido al pago adicional por concepto de mora, lo cual afecta el presupuesto de egresos del mismo. ▪ Posible inicio de acciones sancionatorias por parte de la autoridad ambiental regional con ocasión del incumplimiento de las disposiciones establecidas en el acto administrativo de concesión de aguas superficiales.

Recomendación(es):

- Fortalecer desde la UTT el seguimiento realizado por el supervisor y el equipo de apoyo a la supervisión, a las obligaciones que ASORUT debe cumplir respecto a la Resolución de concesión de aguas superficiales, esto mediante el diseño de una matriz que permita registrar el desarrollo periódico de cada una de las obligaciones y la gestión de ASORUT frente a estas.
- En relación con el incumplimiento de la captación del caudal concesionado, es fundamental que periódicamente se analicen las métricas que arrojan los sistemas de automatización de las estaciones de bombeo, y en caso de continuar reportando caudales superiores a los concesionados, es primordial solicitar el acompañamiento,

tanto de la Dirección de Adecuación de Tierras para los aspectos técnicos como de la Vicepresidencia de Gestión Contractual respecto de los aspectos jurídicos, y para el trámite a adelantar en caso de que la situación se torne repetitiva.

- Requerir a ASORUT para que se inicie lo más pronto posible el trámite requerido para la modificación de la licencia de concesión de aguas, toda vez que, el hecho de que esta se encuentre a nombre de ASORUT posibilita un riesgo de pérdida del control en relación con un activo intangible; por lo tanto, este requerimiento, en el marco de las competencias y facultades otorgadas a la supervisión, debe establecer plazos concretos que deben ser cumplidos por ASORUT.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Débil acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras - DAT a la Unidad Técnica Territorial en temas de seguimiento a las Asociaciones de usuarios.
- Inadecuada interpretación de los procedimientos y normativas aplicables a la supervisión y control de los distritos de pequeña escala.
- Debilidad en la gestión de gobierno corporativo al interior de la asociación de usuarios que se traduce en la pérdida del control de los requerimientos que se deben cumplir.
- Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a la DAT una programación para capacitación y visitas técnicas de manera conjunta entre la UTT y la Asociación de Usuarios.	Un (1) Oficio presentando cronograma de actividades para ser aprobadas por la DAT.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-oct-2020	10-jul-2021

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Requerir a la Asociación de Usuarios iniciar trámite ante la CVC del cambio de titular de concesión de aguas Resolución 0780 N° 0782-701 de 2016.	Generar una (1) comunicación a la Asociación de Usuarios para iniciar trámites con copia a la CVC.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	10-sep-2020	10-nov2020
La Asociación implemente las acciones pertinentes respecto a la captación del caudal y cumplir con lo establecido en la Resolución de concesión aguas.	Seis (6) visitas anuales al distrito.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9 y Dirección Adecuación de Tierras	10-oct-2020	10-oct-2021
Solicitud de Profesionales con perfiles requeridos en la supervisión del distrito de riego.	Un (1) memorando emitido para solicitud de personal dirigido a la VIP.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-oct-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

La Oficina de Control Interno considera que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, se insta al equipo de la UTT N° 9 a fortalecer dichas acciones en los siguientes aspectos, para garantizar la implementación de los controles:

- Primera acción:** En la ejecución de las visitas técnicas es necesario contar con el acompañamiento de uno o más funcionarios de la Dirección de Adecuación de Tierras, pues de lo contrario, estas no generarían valor respecto de las ejecutadas actualmente, en donde se reúne la supervisión del Contrato de AOC y funcionarios de la Asociación de Usuarios. Además, es importante que la UTT identifique los aspectos en los cuales la supervisión del contrato presenta debilidades o dificultades, con el objetivo de solicitar la programación y ejecución de capacitaciones en donde se traten temas específicos con mayor intensidad, buscando apropiar a los funcionarios en la totalidad de los aspectos que requieren seguimiento. Así mismo, se considera importante que para la ejecución de las visitas técnicas se diseñen e implementen herramientas pedagógicas (teóricas-prácticas) que faciliten una mayor apropiación de las gestiones que debe realizar la supervisión.

- **Segunda acción:** Esta acción no se dará por cumplida con el mero envío de la comunicación a la CVC y a la Asociación de Usuarios para el inicio del trámite, sino hasta tanto el trámite llegue a feliz término conforme los requerimientos procedimentales y/o normativos así lo estipulan.
- **Tercera acción:** No presenta acciones específicas que permitan la corrección y/o prevención de las situaciones evidenciadas; por lo tanto, se insta a la UTT al replanteamiento de esta acción mediante la descripción detallada de los requerimientos que se remitirán a la Asociación de Usuarios para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la licencia de concesión de aguas, toda vez que, el establecimiento de una acción de mejoramiento sin el detalle o claridad antes descrito puede originar diferencias conceptuales en la interpretación de las acciones emprendidas por la UTT, así como la ineficacia e ineficiencia de ésta para la mitigación de los riesgos asociados. Además, la meta registrada no resulta coherente con la acción descrita.
- **Cuarta acción:** Se debe diseñar, a manera de autocontrol, un plan de trabajo para el desarrollo de las labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes, en caso que sea aprobada o no la solicitud de profesionales, toda vez que, indiferente de esta petición tales labores asignadas a la UTT deben cumplirse; no obstante, a futuro se debe garantizar la mitigación de los riesgos asociados a las situaciones descritas en este presente hallazgo.

HALLAZGO N° 2. Debilidades en la estructura organizacional y operativa de los Distritos de Adecuación de Tierras de gran escala.

Descripción: De acuerdo con el numeral 8.1.1. del Manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) en el año 2015 y actualizado en el 2018 (en adelante, Manual UPRA): *“Administrar un proyecto de adecuación de tierras es llevar a cabo el conjunto de actividades o tareas necesarias que tienen como propósito principal proporcionar apoyo a los servicios técnicos (...); comprende los siguientes aspectos:*

control contable y financiero, (...), asuntos legales y laborales, sueldos del personal administrativo, vigilancia y gastos varios. (...). Para lograr lo anterior, es indispensable que dentro de las actividades exista planificación, organización, dirección, y control y buen uso de los recursos disponibles (financieros, humanos, equipos, materiales). (...). Para lograr el buen funcionamiento del proyecto de adecuación de tierras, en cuanto a la calidad, cantidad, continuidad y sostenibilidad del servicio, es importante cumplir con los cuatro elementos de la administración indicados anteriormente.”

En consonancia con lo anterior, en el procedimiento “Control y Supervisión a la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras Propiedad del Estado, Entregados a las Asociaciones de Usuarios y/o Operadores” (en adelante, procedimiento PR-ADT-005) - Versión 3, la Agencia de Desarrollo Rural estipuló lo siguiente en los numerales:

- *“5.2.4 Condiciones para la administración, operación y conservación por parte de las Asociaciones. En el capítulo 8, del documento “Actualización del manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras, UPRA 2015”, se describen las principales actividades que deberán realizarse para una adecuada administración, operación y conservación de las obras que conforman el distrito de adecuación de tierras, bajo un enfoque de manejo integral, con la finalidad de prevenir su deterioro y garantizar su sostenibilidad, las cuales se resumen en: a) Prestación del servicio público: Administración, Operación y conservación (mantenimiento) y b) Manejo integral: Actividades ambientales y desarrollo empresarial del proyecto.*
- *5.2.4.1 Organización para la administración, operación y conservación. Se requiere una organización dedicada exclusivamente a la administración, operación y conservación del distrito, dependiendo del tamaño del mismo (pequeña, mediana o gran escala) y las especificidades técnicas de cada distrito, en concordancia con lo establecido en el numeral 8.1.1.1. del documento “Actualización del manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras, UPRA 2015”.*

- 5.2.4.2. *Prestación del servicio público: Manual para la Administración, Operación y Conservación. Se debe elaborar el Manual específico para cada Distrito, teniendo en cuenta los procedimientos para labores administrativas que se enuncian en el numeral 8.1.1.4 del documento “Actualización del manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras, UPRA 2015”, para operación en el numeral 8.1.2 y para mantenimiento en el numeral 8.1.3, del mencionado Manual”.*

Teniendo en cuenta la anterior normativa, el 29 de junio de 2017 la Agencia de Desarrollo Rural formalizó el “Contrato de Administración, Operación y Conservación N° 528 con la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala de los Municipios de Roldanillo - La Unión - Toro” (en adelante, Distrito ASORUT), que en su parágrafo 2, de la cláusula primera, estableció: *“Para todos los efectos de la ejecución de este contrato se adoptará el documento “Actualización del Manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras. - UPRA -2015”, el cual hace parte integral del presente contrato”*; así mismo, el numeral 3 del literal B) de la cláusula segunda estipula que es obligación de ASORUT *“Cumplir con las actividades de administración del distrito de adecuación de tierras, que permitan la prestación del servicio público de manera eficaz, eficiente, oportuna y adecuada, garantizando los principios de igualdad, moralidad, economía, celeridad e imparcialidad, de conformidad con el capítulo 8 del documento “Actualización del Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras - UPRA -2015” y el Manual de Administración, Operación y Conservación aprobado por LA AGENCIA”, y en la verificación de su cumplimiento, como también de los términos procedimentales, la Oficina de Control Interno identificó desviaciones con base a la estructura organizacional y operativa del Distrito, como se detalla a continuación:*

- a. El numeral 8.1.1.1. del Manual UPRA estipula que: *“Para que la asociación de usuarios tenga éxito en la administración, operación y mantenimiento del proyecto de adecuación de tierras, es necesaria una organización dedicada exclusivamente a ello. La estructura orgánica planteada en este manual para la administración, operación y mantenimiento de los proyectos de adecuación de tierras es la usualmente utilizada en*

los proyectos administrados por las asociaciones de usuarios en el país y es la recomendada por entidades internacionales reconocidas, como el Banco Mundial, ajustándose a las disposiciones que al respecto contempla la Ley 41 de 1993 y su reglamentación. (...)", ilustrando la "Estructura orgánica para la AOM de proyectos de mediana y gran escala", que, al ser comparada con la presentada por el Distrito de ASORUT, se observó que seis (6) cargos correspondientes a los de Asesor Jurídico, Auxiliar de Contabilidad, Canaleros/Fontaneros, Auxiliar de Control y Registro de Consumos de Agua, Profesional de Manejo Ambiental, Profesional Asistencia Técnica y Extensión, y sus características no se encontraban contemplados en dicha estructura.

Adicionalmente, la Oficina de Control Interno identificó que los cargos de Jefe de Operación y Jefe de Conservación fueron contemplados como uno solo al interior de la Asociación, definido como Jefe de Operación y Conservación.

La ausencia de los cargos relacionados previamente en la estructura organizacional generó impactos en la segregación de las funciones de los miembros de la Asociación que administraban el Distrito de Adecuación de Tierras, y, en consecuencia, afectó la adecuada implementación y ejecución de los controles establecidos. Por ejemplo, para la operación y conservación del Distrito, la carga laboral por asumir las responsabilidades de dos cargos con extensas, heterogéneas y específicas funciones podría llegar a generar sobrecarga laboral que impidiera el cumplimiento satisfactorio de alguno o de los dos cargos.

Además, en indagaciones realizadas por la Oficina de Control Interno mediante reunión virtual llevada a cabo el 4 de agosto de 2020 con el Gerente de ASORUT, se identificó una inadecuada segregación de funciones en la Coordinación de Operación y Conservación dado que los Inspectores de Riego, eran quienes conservaban las llaves maestras que permitían la apertura de los candados de las compuertas prediales, lo que denotaba que la entrega y custodia de las mismas no estuvo en cabeza del Auxiliar de Campo de Operación (supervisor); situación que expone al Distrito a que se manipulen las compuertas prediales sin autorización o por coacción indebida por parte de los usuarios a los inspectores de riego. En este sentido, para

emprender las labores citadas, es necesario que ASORUT ejecute las acciones necesarias para garantizar las actividades de control y gestión sobre las llaves de apertura de las compuertas prediales y asegurar el control sobre el suministro del agua dispuesta para riego.

- b. El numeral 8.1.1.3 del Manual UPRA establece *“las funciones que debe cumplir cada una de las dependencias con relación a la administración, operación y mantenimiento [AOM] de los proyectos de adecuación de tierras de mediana y gran escala”*, y presenta un cuadro con los *“Requisitos mínimos de formación académica y experiencia para los cargos para la AOM”*. Al efectuar la verificación del cumplimiento de estos requisitos por parte del personal vinculado al Distrito ASORUT para cada uno de los cargos, la Oficina de Control Interno evidenció incumplimiento de requisitos mínimos académicos y/o de experiencia laboral por quienes ocupaban los cargos de Contabilidad - Presupuesto, Tesorería - Cartera, Jefe de Operación y Conservación, Auxiliar de Campo (Operación), Inspector de Riego, Operador de Bombas, Operador (I, II y III) y Ayudante de Equipo.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento y/o inadecuada interpretación de los términos y condiciones contractuales establecidos. ▪ Insuficiente e/o inexistente acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras y/o el supervisor y el equipo de apoyo a la supervisión del contrato (UTT) de AOC N° 528 de 2017 para el desarrollo y fortalecimiento organizacional de la Asociación. ▪ Ausencia de una estructura de gobierno corporativo en la Asociación que impide el diseño y ejecución de actividades internas de control. ▪ Presupuestos Insuficientes que impiden la destinación de mayores recursos al rubro de gastos de personal para la creación de los cargos requeridos y la mejora de las operaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos. ▪ Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Malestar social, traducido en el posible inicio de acciones judiciales por parte de los usuarios y la intervención de la Agencia en la Administración y Operación del distrito. ▪ Dificultades y obstáculos para el desarrollo de actividades administrativas por parte de ASORUT y/o la Agencia de Desarrollo Rural debido a la ausencia del personal suficiente que permite el desarrollo eficiente de las actividades de administración requeridas. ▪ Ejecución de labores administrativas y/u operativas por parte de personal sin la experiencia requerida que genere retrocesos y/u errores en las gestiones adelantadas o posibles daños en los bienes (maquinaria de conservación, bombas, etc.) utilizados para la operación diaria del distrito.

Recomendación(es):

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

- Solicitar a la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR o a quien corresponda, analizar la posibilidad de realizar ajustes al procedimiento “*Control y Supervisión a la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras Propiedad del Estado, Entregados a las Asociaciones de Usuarios y/o Operadores*” (PR-ADT-005), de tal manera que estipule que los términos del Manual UPRA sean considerados como buena práctica y adaptable en la medida de lo posible a las circunstancias de operación del Distrito, teniendo en cuenta los recursos y limitaciones inherentes a su funcionamiento.

Ahora bien, se insta a ASORUT y a la supervisión del contrato a que para las personas que incumplen los requisitos de formación académica se adelante alguna de las siguientes recomendaciones en la medida de lo posible:

- Identificar grupos de funcionarios que incumplan el mismo requisito de formación y que de común acuerdo entre ellos, la administración y la Agencia de Desarrollo Rural se adelanten procesos de contratación con entidades de educación superior o secundaria para gestionar jornadas de formación certificadas para los funcionarios, y así poder asegurar el cumplimiento de los requisitos, además de aportar al crecimiento profesional, personal y humano de los funcionarios vinculados.
- Establecer acuerdos con cada uno de los funcionarios para que en un término prudencial y considerable adelanten y certifiquen los estudios requeridos, de acuerdo con el cargo ocupado, de común acuerdo con la Agencia de Desarrollo Rural.

Respecto de los funcionarios que incumplen los requisitos de experiencia laboral, se recomienda instar a cada uno de los funcionarios a certificar la experiencia laboral faltante en un período de tiempo prudencial, considerando que es posible que dada la desalineación entre los requisitos exigidos por ASORUT respecto de los que deben ser observados en base al Manual UPRA 2015, los funcionarios hayan reportado menor experiencia laboral de la realmente adquirida.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Insuficiente e/o inexistente acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras y/o el supervisor y el equipo de apoyo a la supervisión del contrato (UTT) de AOC N° 528 de 2017 para el desarrollo y fortalecimiento organizacional de la Asociación.
- Ausencia de una estructura de gobierno corporativo en la Asociación que impide el diseño y ejecución de actividades internas de control.
- Desconocimiento y/o inadecuada interpretación de los términos y condiciones contractuales establecidos
- Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar visitas de seguimiento al contrato de AOC con una mayor frecuencia y acompañamiento a la gerencia en los temas relacionados con recurso humano.	Seis (6) visitas al centro administrativo de ASORUT.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9 y Dirección Adecuación de Tierras	10-oct-2020	10-oct-2021

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar requerimiento a la Asociación de Usuarios referente al manejo y conservación de los documentos soporte de las hojas de vida de personal vinculado.	Un (1) oficio de requerimiento.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-oct-2020
Efectuar una capacitación de retroalimentación del manual de Administración, Operación y Conservación frente al proceso contractual.	Una (1) capacitación	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9 y Dirección Adecuación de Tierras.	10-oct-2020	10-mar-2021
Solicitud de Profesionales con perfiles requeridos en la supervisión del distrito de riego.	Un (1) memorando emitido para solicitud de personal dirigido a la VIP	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-oct-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

La Oficina de Control Interno se permite emitir los siguientes conceptos a fin de que las acciones sean fortalecidas, y así aumentar la efectividad del plan de mejoramiento:

- **Primera acción:** Diseñar una hoja de ruta, plan de acción, instructivo o lista de chequeo, que permita a la supervisión del contrato durante cada visita conocer detalladamente los aspectos relacionados con talento humano que deben ser observados y posteriormente corregidos por la Asociación de Usuarios. Por ejemplo, las situaciones evidenciadas por esta Oficina de Control Interno y registradas en el presente hallazgo.
- **Segunda acción:** Genera valor el diseño, por parte de la supervisión del contrato, de un acuerdo de mejora entre la Asociación y la supervisión, que permita la corrección de las situaciones evidenciadas y la prevención a futuro de la recurrencia de las mismas, toda vez que, en concepto de esta Oficina el mero requerimiento podría a mediano plazo quedar en el olvido y no ser cumplido, y en su lugar, el establecimiento de acciones mas detalladas y de carácter vinculante permitiría mayor eficiencia y eficacia del plan de mejoramiento.

De otra parte, es necesario plantear e implementar acciones de mejoramiento tendientes a solucionar de forma estructural el incumplimiento de requisitos académicos y de experiencia laboral por parte del recurso humano, de acuerdo con lo exigido para cada cargo; por lo tanto, se insta a la UTT al análisis, diseño e implementación de acciones de mejoramiento en este sentido, de lo contrario, estas deficiencias empezaría a mediano plazo a constituirse en una situación reiterativa dado el plazo de ejecución del contrato de AOC vigente.

HALLAZGO N° 3. Incumplimiento obligaciones administrativas y operacionales establecidas en contrato de administración, operación y conservación de distritos de adecuación de tierras, y otras responsabilidades de carácter general.

Descripción: Continuando la evaluación en el marco del Manual UPRA, del procedimiento PR-ADT-005 y del Contrato de AOC N° 528 de 2017 con ASORUT, en la verificación del cumplimiento por parte de ASORUT de las obligaciones contractuales contraídas mediante el contrato mencionado, como también de los términos procedimentales, la Oficina de Control Interno identificó desviaciones con base a las siguientes situaciones:

- a. Al 30 de junio de 2020, el Distrito ASORUT no contaba con un Manual de AOC vigente, y por ende, con lineamientos procedimentales para la AOC del distrito aprobados, tanto por la Junta Directiva de la Asociación, por la Supervisión del contrato y por la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras, toda vez que, se observó un archivo en Word denominado: “*Manual de Administración, Operación y Conservación*” (borrador para aprobación) fechado de noviembre de 2019.

Esta situación contraviene lo establecido en:

- Numeral 2, del literal B) de la cláusula segunda del Contrato de AOC N° 528 de 2017, el cual indica como obligación de carácter administrativo de ASORUT la de **“Presentar para aprobación de la AGENCIA; dentro de los dos meses siguientes a la suscripción del presente contrato el Manual de Administración, Operación y Conservación para aprobación de la AGENCIA, con arreglo al**

CAPITULO 8 del documento de “Actualización del Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras”- UPRA 2015. Una vez aprobado por la AGENCIA este manual será de obligatorio cumplimiento para ASORUT.” (negrita y subrayado fuera de texto).

- Numeral 8.1.1.4 *“Procedimientos para la ejecución de labores administrativas” del Manual UPRA que establece que los principales procedimientos “(…) deben ser observados en la ejecución de las labores para la administración del proyecto, los cuales deben ser elaborados teniendo en cuenta la magnitud del proyecto y el tipo y complejidad de las obras; estos deben formar parte del manual de administración, operación y mantenimiento que se elabore para cada proyecto en particular” (subrayado fuera de texto).*
- Numeral 5.2.2 del procedimiento PR-ADT-005, que al respecto establece: *“(…) Para realizar esta entrega de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad de la Agencia, a las asociaciones de usuarios para la administración, es necesario firmar un contrato de administración para ello se requieren los siguientes documentos: (…)
Entrega del manual de AOC, máximo dos meses después de la firma del contrato, según lo establecido en la Actualización del Manual de Normas Técnicas Básicas para proyectos de adecuación de tierras de la UPRA y los que la Agencia considere necesarios. (…).”*

Respecto de lo anterior, se evidenció en documentación contenida en el expediente del Contrato de AOC N° 528 de 2017 que, la supervisión del contrato, la Vicepresidencia de Gestión Contractual y la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras, tuvieron conocimiento de esta situación, conforme se observó en las siguientes comunicaciones que manifestaban al respecto lo siguiente:

- **Oficio N° 20193509000472 del 22 de febrero de 2019 dirigido a la Gerencia de ASORUT:** *“(…) Debido a que el distrito, no tiene Manual de Operación Administración y Mantenimiento aprobado por la ADR (…).”*

- **Memorando N° 20193509000423 del 25 de febrero de 2019 dirigido al Vicepresidente de Integración Productiva:** *“(...) Debido que desde la Unidad Técnica Territorial #9 (...), se lleva a cabo la supervisión de contrato 528 de 2017 (...) hasta el momento continúa pendientes una serie de obligaciones que han sido requeridas durante la supervisión del contrato, como lo son:*
 - *No ha sido presentado el Manual de Operación Administración y Mantenimiento del Distrito, (...) Esta Obligación ha sido requerida en varias ocasiones, sin tener respuesta efectiva, (...) en vez de remitir el manual, se envió la resolución de ASORUT.*
 - *Dicho manual es de obligatorio cumplimiento, ya que contiene diversos planes o herramientas que guían la actividad del distrito para su correcto desarrollo. Dentro de los planes de importancia se encuentra el plan de riego y el plan de siembra, lo (sic) cuales permiten tener una planeación más acertada frente al volumen a captar y a suministrar de pendiente (sic) del cultivo y condiciones climáticas. (...).”*

- **Memorando N° 20193509001013 del 24 de abril de 2019 dirigido al Vicepresidente de Integración Productiva:** *“En atención a la Supervisión del Contrato (...) N° 528 de 2017 ..., vemos con preocupación el incumplimiento de ASORUT en las siguientes obligaciones: No presentación del Manual de Administración, Operación y Conservación para aprobación de la Agencia, dentro de los dos primeros meses siguientes a la suscripción del contrato y que se han solicitado según 20183509005332 y 20193509000452. (...).”*

- **Memorando N° 20193509001272 del 24 de abril de 2019 dirigido a la Gerencia de ASORUT:** *“En atención a la Supervisión del Contrato (...) N° 528 de 2017, me permito informarle que esta Unidad Técnica Territorial, NO autoriza el pago de la factura FU18 ..., dado que el equipo de apoyo a la supervisión realizó la revisión de los informes entregados donde evidenció que: No se ha recibido el Manual de*

Operación y Conservación del Distrito RUT, el cual debió haberse entregado a los dos meses de suscripción del contrato en mención, (...)”.

Ahora bien, desde el punto de vista post-contractual es importante precisar que, aun cuando la Oficina de Control Interno obtuvo evidencia de las gestiones adelantadas por la supervisión informando respecto del incumplimiento a la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras y a la Gerencia de ASORUT, no se obtuvo evidencia, en primer lugar, del trámite adelantado ante la Vicepresidencia de Gestión Contractual para la declaratoria de incumplimiento de la obligación y, en segundo lugar, de gestiones previas a la vigencia 2019, aun cuando la obligación debió haberse cumplido desde la vigencia 2017; a esto se suma el hecho de que, desde la vigencia 2017 a la fecha (30 de junio de 2020) se han autorizado los pagos, y por ende, certificado el cumplimiento de la obligaciones. Tal situación denota el incumplimiento por parte del Supervisor de las siguientes funciones y responsabilidades asignadas mediante:

- **Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001).** Ítem 8, numeral 5.4.2 que al respecto señala como función de los supervisores la de *“(...) Informar al Ordenador del Gasto, acerca del incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, con el fin de que se inicien las acciones legales correspondientes. (...)”*.
- **Instructivo de Ejecución Contractual (IN-GCO-001)** Numeral 6. *“Cuando el supervisor detecte el presunto incumplimiento parcial o total de las obligaciones contractuales adquiridas por el contratista, deberá en primera instancia, requerirlo por escrito para que cumpla, indicando las razones en las cuales considera que se funda su incumplimiento y el término perentorio con que cuenta para ponerse al día; copia de dicho requerimiento deberá ser entregado a la Vicepresidencia de Gestión Contractual y al garante, emisor de la garantía única. Vencido el término concedido para ponerse al día, y de continuar el presunto incumplimiento, el supervisor del contrato deberá descargar del aplicativo ISOLUCION el formato Informe de Supervisión, el cual deberá diligenciar en su totalidad, con el propósito de rendir un*

informe del estado técnico, administrativo y contable del contrato a la fecha de la comunicación, el cual deberá ser remitido a la Vicepresidencia de Gestión Contractual. En este documento debe solicitar que se convoque al contratista, al emisor de la garantía única, al interventor y/o al supervisor, según corresponda, a una audiencia pública, la cual se desarrollará en las condiciones señaladas en la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Contratación y Supervisión. (...)”.

- b.** El Contrato de AOC N° 528 suscrito el 29 de junio de 2017 fue fijado con un plazo de ejecución de cinco (5) años, del que se observó que las pólizas de cumplimiento, de pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, de calidad del servicio y de responsabilidad civil contractual de las vigencias 2017, 2018 y 2019 fueron constituidas y aportadas entre 10 y 131 días hábiles después del plazo máximo establecido, contraviniendo lo establecido en la cláusula décima primera del mencionado contrato, que al respecto indica: *"(...) para la presente vigencia (...) deberá ser aportada dentro de los 5 días hábiles siguientes a la suscripción del presente contrato. Para las anualidades subsiguientes, la garantía deberá ser aportada dentro de los 10 días hábiles siguientes a la expedición de la resolución mediante la cual LA AGENCIA aprueba el presupuesto"*.

Respecto a las pólizas de la vigencia 2020, se observó que fueron constituidas el 17 de marzo de 2020 y no se obtuvo evidencia (oficios, memorandos y/o correos electrónicos) que permitieran determinar la fecha de remisión de las pólizas por parte de ASORUT al Supervisor y/o a la Vicepresidencia de Gestión Contractual; no obstante, debido a que éstas debieron aportarse el 3 de enero de 2020 y su constitución fue posterior a esta fecha, se concluyó que éstas también fueron presentadas por fuera del término estipulado.

- c.** El numeral 5 del literal B) de la cláusula segunda del Contrato de AOC N° 528 de 2017, establece para ASORUT como obligación de carácter administrativo: *"Elaborar el presupuesto anual de ingresos y egresos y proponer las tarifas que deban cobrarse por los servicios que el distrito preste a los usuarios, de tal manera que, con ellas se garantice el cubrimiento de los costos de Administración, Operación, Conservación y*

Costos Ambientales (concesión de aguas, planes de manejo y demás tasas ambientales). Este presupuesto deberá presentarse al supervisor de la Agencia a más tardar el 30 de octubre de cada año para su correspondiente aprobación, so pena de imposición de sanciones a que haya lugar; (...). El presupuesto deberá garantizar la autosostenibilidad del distrito."

Adicionalmente, el artículo cuarto de la Resolución 0821 del 3 de octubre de 2018 "Por la cual se establecen los lineamientos para la elaboración y presentación de los presupuestos ordinarios, cálculo de tarifas para la Administración, Operación y Conservación y facturación, (...) en los Distritos de Adecuación de Tierras de Mediana y Gran Escala de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural" establece que: "(...). Las Asociaciones de Usuarios que administren Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural, presentarán al supervisor del contrato de administración, operación y conservación, a más tardar el 31 de octubre de cada anualidad, el proyecto de presupuesto que se ejecutará en la siguiente vigencia, (...) en el que se debe incluir: el Plan anual de administración, el Plan anual de operación, el Plan anual de conservación y el Plan quinquenal de inversiones. (...)". Así mismo el numeral 4.2.2.1.2. de la Circular 116 del 13 de julio de 2018 establece que: "Aprobación del presupuesto. Es responsabilidad de los supervisores revisar y aprobar el proyecto de presupuesto presentado por las asociaciones de usuarios y remitirlo a la Vicepresidencia de Integración Productiva, (...)".

No obstante, lo anterior, la Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de la versión de los presupuestos de ingresos y egresos proyectados para las vigencias 2018, 2019 y 2020 que permitiera determinar el cumplimiento de la obligación contractual adquirida por ASORUT, así como de la responsabilidad y obligación otorgada al Supervisor del contrato. Esto último se configura en un incumplimiento de las siguientes funciones del Supervisor y del equipo de apoyo a la supervisión, que sobre estos recae conforme lo estipula el numeral 5.4. del Manual de Contratación y Supervisión (MO-GCO-001), así: "(...) 5.4.1. Funciones De Contenido Administrativo (...) 2. Proyectar y tramitar la correspondencia que sea necesaria para la correcta

ejecución del contrato o convenio. (...) 8. Organizar el archivo de la supervisión del contrato que como mínimo deberá contener los siguientes documentos: (...) Demás documentos relacionados con la ejecución del contrato. (...) 5.4.4. Funciones De Contenido Técnico (...) 2. Verificar que el contratista cumpla con el objeto del contrato o convenio dentro del término estipulado. 3. Verificar de forma permanente la calidad de la obra, bienes o servicios que se estipule en el contrato. (...)"

- d. El numeral 5 del literal B) de la cláusula segunda del Contrato de AOC N° 528 de 2017, establece para ASORUT como obligación de carácter administrativo: *“Elaborar el presupuesto anual de ingresos y egresos (...); **además debe contener anexo al presupuesto anual de funcionamiento del Distrito, el plan de riego indicando los volúmenes y áreas por cultivos y el plan de conservación anual del Distrito.** (...)”* (negrita y subrayado fuera de texto); no obstante, en el expediente del contrato no se identificaron oficios, memorandos y/o correos electrónicos, mediante los cuales ASORUT haya presentado el Plan de Riego para las vigencias 2018 y 2019 al Supervisor y/o a la Dirección de Adecuación de Tierras.

En relación con el Plan Anual de Conservación del distrito (o Plan Anual de Mantenimiento de Obras) de las vigencias 2018, 2019 y 2020, ASORUT informó que: *“(...) se encuentra en el Manual AOC en la página 29 - tabla 6”*, de lo que es importante precisar que, si bien el Manual de AOC presentaba la información referida por ASORUT, este plan debió ser presentado anualmente, adjunto a la proyección del presupuesto de ingresos y egresos, conforme lo requiere la obligación contractual citada anteriormente. Además, ASORUT no dispuso de un instrumento o herramienta metodológica de planeación que permitiera efectuar el control respecto de las actividades de conservación requeridas en el distrito, dado que el Manual de Administración, Operación y Conservación presentado correspondía a una versión en borrador que no aún no había sido aprobado por las instancias requeridas, y, por ende, era posible que las actividades allí descritas no se estuvieran ejecutando.

- e. El numeral 5 del Literal B) de la cláusula segunda del Contrato de AOC N° 528 de 2017, establece para ASORUT como obligación de carácter operacional: *“Elaborar y/o*

actualizar el Plan de Manejo Ambiental con arreglo a la normativa aplicable, en el que se prevea todas las actividades asociadas a la prestación del servicio público de adecuación de aguas, entre las que se debe contemplar el manejo de sedimentos. Este será aprobado por la autoridad que corresponda de conformidad con la normatividad vigente”; no obstante, se evidenció que mediante oficio N° GD-118-RUT-2020 del 15 de julio de 2020 ASORUT presentó a la Unidad Técnica Territorial N° 9 “(...) el primer borrador completo del plan de manejo ambiental del distrito (...)”, es decir, aun cuando el Contrato de AOC el 29 de junio de 2020 cumplió tres (3) años de ser suscrito, al 31 de julio de 2020 el distrito no disponía de un Plan de Manejo Ambiental aprobado por las instancias respectivas.

- f. La actividad 15 del numeral 6 del procedimiento PR-ADT-005, establece: *“En el mes de diciembre de cada anualidad, el supervisor y su grupo de apoyo adelantarán la evaluación, con el fin de determinar si la asociación de usuarios cuenta con la capacidad para administrar, operar y conservar el distrito.”* Al respecto, los funcionarios designados para atender la auditoría, durante las pruebas de recorrido informaron que estas se llevaban a cabo con ocasión de las actividades del equipo de supervisión para la elaboración del informe trimestral que se efectuaba a ASORUT; no obstante, la Oficina de Control Interno no evidenció los informes correspondientes al primer y segundo trimestre de 2018, primer y cuarto trimestre de 2019 y segundo trimestre de 2020, aspecto que evidencia inobservancia del Ítem 6 del numeral 5.4.4. del Manual de Supervisión y Contratación (MO-GCO-001), el cual indica que es función del supervisor del contrato *“(...) Elaborar y presentar los informes de avance y estado del contrato **y los que exijan su ejecución.** (...)”* (negrita y subrayado fuera de texto).

Ahora bien, en relación con la ejecución e inclusión de las evaluaciones anuales requeridas para la vigencia 2018 y 2019, la Oficina de Control Interno identificó que, si bien en los cinco (5) informes trimestrales emitidos por el equipo de supervisión correspondientes a los trimestres tercero y cuarto de 2018, segundo y tercero de 2019 y primero de 2020, se incluyó en la sección final de todos los informes una tabla en la cual se relacionaba, entre otros aspectos, las obligaciones de ASORUT, el detalle de

su cumplimiento y las observaciones emitidas por el equipo supervisor, en donde, aunque se observaron registros de incumplimientos reiterativos en diferentes obligaciones, el equipo supervisor no conceptuó respecto de la capacidad de ASORUT para continuar con la ejecución del contrato, por tanto, no fue posible determinar de manera objetiva y/o cuantitativa si ASORUT contaba con la capacidad para continuar con la administración, operación y conservación del distrito, o por el contrario, se debió proceder al inicio de los trámites jurídicos correspondientes, de acuerdo con los resultados obtenidos.

- g.** No se obtuvo evidencia de la ejecución de sesiones de capacitación (material, listados de asistencia e instrucciones) realizadas por parte de la UTT a ASORUT, en donde se trataran temas relacionados con las responsabilidades que le asistían a esta, respecto de la Administración, Operación y Conservación de las obras del Distrito de Adecuación de Tierras, lo que evidenció inobservancia de lo estipulado en la actividad 13 *"Asesoría y acompañamiento para la administración, operación y conservación de los distritos de adecuación de tierras"* del numeral 6 del procedimiento PR-ADT-005, que indica para la UTT, conjuntamente con la Dirección de Adecuación de Tierras que: *"Con el fin de propender por una adecuada prestación del servicio público de adecuación de tierras, se adelantarán jornadas de asesoría y acompañamiento a las Asociaciones de Usuarios en aspectos administrativos, financieros, de cartera, técnicos, ambientales y jurídicos."*

En relación con la responsabilidad asignada a la UTT mediante el procedimiento anteriormente citado, es importante precisar que, conforme reza en el numeral 4 de la cláusula tercera del Contrato de AOC N° 528 de 2017, es obligación de la Agencia de Desarrollo Rural: *"Señalar en forma clara y expresa las pautas que debe seguir ASORUT en sus actuaciones y los objetivos que debe proseguir"*, por tanto, este tipo de sesiones de asesoría y acompañamiento se constituyen en herramientas de gestión de conocimiento de gran relevancia con el objetivo de prevenir la materialización de situaciones o actuaciones adversas a las obligaciones establecidas para ASORUT en el clausulado del contrato.

Así mismo, el numeral 4.2.2. de la Circular N° 116 del 13 de julio de 2018 establece que “(...) *Una vez suscrita el acta de inicio del contrato de administración, se deben adelantar las siguientes actividades: (...) - Asesoría y acompañamiento para la administración operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras (...).*”.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento y/o inadecuada interpretación de los términos y condiciones contractuales establecidos. ▪ Designación de personal para la conformación del equipo de apoyo a la supervisión sin las competencias requeridas para llevar a cabo las sesiones de asesoría y/o acompañamiento a la asociación de usuarios. ▪ Ausencia o debilidad de lineamientos procedimentales para el desarrollo de evaluaciones objetivas y cuantitativas que permitan determinar el nivel de competencia de la asociación de usuarios para la continuación de las actividades de administración, operación y conservación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuada supervisión en la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos. ▪ Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baja calidad de la prestación del servicio de adecuación de tierras por parte del contratista, tanto en aspectos administrativos, como operativos y de conservación debido a la ausencia de los planes requeridos. ▪ Posibles procesos judiciales y/o de arbitramento entre la Agencia, el contratista, los usuarios y/o personas externas debido a la inadecuada constitución de las garantías. ▪ Ejecución de labores administrativas y/u operativas por parte de personal sin los manuales requeridos, que generan retrocesos y/u errores en las gestiones adelantadas en la operación diaria del distrito. ▪ Incumplimiento de las disposiciones normativas en materia ambiental que podría traducirse en la imposición de multas y/o sanciones por parte de la autoridad ambiental del orden región la y/o nacional.

Recomendación(es):

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

Para estos efectos, se podría diseñar un formato mediante el cual se informen las actividades que se estandaricen.

En relación con las jornadas de asesoría y acompañamiento, es recomendable que en coordinación con la Dirección de Adecuación de Tierras se establezca un cronograma que contemple las jornadas a ejecutar durante la respectiva vigencia, donde además de la fecha, se precise los temas a tratar en base con las debilidades u oportunidades de mejoramiento identificadas por la supervisión del contrato.

Respecto a las evaluaciones anuales de las Asociaciones de Usuarios, es fundamental que se sugiera a la Dirección de Adecuación de Tierras (como Líder del proceso), el diseño e implementación de una evaluación que se diferencie de los informes trimestrales de supervisión. Evaluación sobre la cual debe ser posible determinar, bajo unos parámetros de evaluación objetivos, respecto de la capacidad de cada Asociación para continuar con la ejecución del contrato; no obstante, es preciso señalar que, considerando que la Unidad Técnica Territorial se afronta a la realidad operativa de la supervisión de los contratos de AOC, desde estas dependencias deberían surgir propuestas de evaluación, con el objetivo de hacer que el formato de evaluación a implementar esté alineado con la realidad operativa de las UTT.

Finalmente, respecto del Plan de Manejo Ambiental, esta Oficina de Control Interno considera primordial incluir dentro de la planta de personal de ASORUT el cargo de Profesional Ambiental o su equivalente a criterio de ASORUT, toda vez que, conforme se evidenció la Asociación no dispone de este cargo, por lo tanto, esto significa dificultades para el desarrollo de las diferentes actividades y funciones relacionadas, conforme se señalan en la página 298 del Manual UPRA-2015. En caso que la creación de este cargo no sea viable por diferentes circunstancias de carácter administrativo, se recomienda delegar esta tarea en un funcionario del área de operación que disponga de la formación académica que cumpla con los requisitos exigidos por la UPRA o similares, con el objetivo de que éste adelante las actividades relacionadas con el ámbito ambiental, prioritarias para dar cumplimiento, tanto a las obligaciones contractuales como a las disposiciones de la autoridad ambiental de carácter regional y/o nacional.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes.
- Debilidades de acompañamiento y asesoría por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual y/o la Dirección de Adecuación de Tierras al equipo supervisor con el objetivo de planear y emprender acciones dirigidas a requerir a ASORUT para lograr el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas.
- Ausencia o debilidad de lineamientos procedimentales para el desarrollo de evaluaciones objetivas y cuantitativas que permitan determinar el nivel de competencia de la asociación de usuarios para la continuación de las actividades de administración, operación y conservación.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitud de Profesionales con perfiles requeridos en la supervisión del distrito de riego.	Un (1) Memorando emitido para solicitud de personal dirigido a la VIP	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-oct-2020
Realizar acompañamiento y capacitación por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual (VGC) de manera articulada con la UTT a la Asociación de Usuarios.	Tres (3) visitas de acompañamiento	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9 y VGC	15-oct-2020	15-oct-2021
Tramitar requerimiento con la Dirección de Adecuación de Tierras para la elaboración de un formato de evaluación anual que permita la viabilidad de continuidad o no de la Asociación de Usuarios.	Un (1) oficio dirigido a la Dirección de Adecuación de Tierras.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	10-sep-2020	10-oct-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

La Oficina de Control Interno considera que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, se insta al equipo de la UTT N° 9 a fortalecer tercera acción, puesto que, si bien es pertinente elevar una solicitud a *“la Dirección de Adecuación de Tierras para la elaboración de un formato de evaluación anual que permita la viabilidad de continuidad o no de la Asociación de Usuarios”*, la Oficina de Control Interno considera que este tipo de solicitudes deberían acompañarse de una propuesta de formato de evaluación a adoptar, y que pueda ser de plano estudiada por los funcionarios del nivel central junto al requerimiento, lo anterior, considerando en primer lugar, esas funciones gerenciales/administrativas, de organización, control y gestión asignadas a las Unidades Técnicas Territoriales y a sus directores, y en segundo lugar, a que es desde el territorio y la realidad operacional diaria donde pueden surgir las propuestas más efectivas a implementar.

HALLAZGO N° 4. Inconsistencias en la conformación, manejo y actualización del Registro General de Usuarios - RGU.

Descripción: Continuando la evaluación en el marco del procedimiento PR-ADT-005 y del Contrato de AOC N° 528 de 2017 con ASORUT, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de veinte (20) predios que correspondían a igual número de usuarios que figuraban en el RGU de ASORUT al 31 de diciembre de 2019, para verificar *“el manejo, mantenimiento y organización de las carpetas”* de los usuarios, lo cual *“es responsabilidad del Jefe de Operación y Conservación quien podrá delegarlo por escrito, en el profesional o Auxiliar de Registro y cartera”* (numeral 5.2.4.4. del procedimiento PR-ADT-005), encontrando que:

- a. Dieciséis (16) carpetas (80% de la muestra) no incluían los títulos que acreditaran el uso y goce del predio por parte del usuario y/o el plano individual del predio con sus linderos, o estos presentaban inconsistencias, como por ejemplo, los títulos de propiedad del predio 5A3850 no fueron incluidos en la carpeta aún cuando en la anotación N° 26 del 16 de enero de 2008 del certificado de tradición y libertad expedido el 17 de enero de 2018 se evidencia la adquisición del predio por medio de la Escritura N° 1374 del 28 de diciembre de 2007.

- b.** Tres (3) carpetas (15% de la muestra) no incluyeron la correspondencia recibida y enviada al respectivo usuario, y de acuerdo con la fecha más reciente que presentaba la documentación observada en cada carpeta, se concluyó una desactualización de éstas entre ocho (8) y diecisiete (17) años.
- c.** De tres (3) predios (15% de la muestra - códigos 2A-225, 5A-370 y 4A0530) ASORUT no suministró copia de las carpetas conformadas por dicha Asociación, en las cuales conservara copia de los títulos que acreditan el uso y goce del predio por parte del usuario, plano individual del predio con sus linderos, correspondencia recibida y enviada al respectivo usuario. Al respecto, mediante correo electrónico del 6 de agosto de 2020, ASORUT informó: *"Las carpetas solicitadas, de los predios 2A-225 y 5A-370 no existen, porque son predios muy pequeños que no pagan tarifas. (...)"*.

Las situaciones expuestas en los literales anteriores, contravienen lo establecido en el numeral 5.2.4.4. del procedimiento PR-ADT-005, que al respecto estipula: *"Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios - RGU. Hace referencia a la manera como se debe formar, actualizar, manejar y publicar el Registro General de Usuarios -RGU del Distrito. • Formación del RGU. El RGU está compuesto por los siguientes documentos: (...) 2) Carpeta individual de cada predio del Distrito, que contenga copia de los títulos que acreditan el uso y goce del predio por parte del usuario, plano individual del predio con sus linderos, correspondencia recibida y enviada al respectivo usuario. (...) • Manejo del RGU. (...). Las carpetas individuales de los predios estarán debidamente identificadas mediante marbetes en los que se consignará el código catastral del correspondiente predio. El manejo, mantenimiento y organización de las carpetas es responsabilidad del Jefe de Operación y Conservación quien podrá delegarlo por escrito, en el profesional o Auxiliar de Registro y cartera. (...)"*

- d.** De catorce (14) predios (70% de la muestra) se observó falta o inexactitud en el registro de información en el formato *"Registro General de Usuarios"* (F-ADT-021) respecto a los datos que contenía la documentación soporte observada en la carpeta del predio. Los datos faltantes o inexactos correspondían a: nombres y número de cédula del

usuario/representante, código predial, número de matrícula inmobiliaria y número de registro catastral del predio.

Adicionalmente, aunque el RGU se encontró elaborado en el formato F-ADT-021 dispuesto por la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, se identificó que las columnas del formato denominadas como: "Registro catastral N°, Condición jurídica del predio, Volúmenes históricos de agua, Dirección urbana y/o rural de notificación del usuario, Correo electrónico y Número teléfono" no reportaban información para ninguno de los 1.956 usuarios del distrito, situación que denotó desactualización del RGU respecto a información de carácter personal y técnica necesaria para diferentes aspectos administrativos y operacionales, como lo es la notificación de disposiciones emitidas por la Agencia de Desarrollo Rural y/o la Asociación de Usuarios.

- e. En cuanto al registro de novedades relacionadas con el RGU para su actualización, el mismo numeral 5.2.4.4. del procedimiento PR-ADT-005, establece: "(...). *La persona interesada debe radicar en la Asociación de Usuarios solicitud escrita dirigida al Representante Legal de la Asociación (Presidente de Junta Directiva o Gerente, según sean las delegaciones de este último), (...). **Las modificaciones al RGU, solo se podrán adelantar previo concepto jurídico de un abogado de la Dirección de Adecuación de Tierras y autorización del Vicepresidente de Integración Productiva o del Director de Adecuación de Tierras**, quienes comunicarán al Representante Legal de la Asociación para realizar los cambios pertinentes en el formato F-ADT-021 - Registro General de Usuarios -RGU, archivar la documentación aportada en la carpeta del predio y si es el caso, abrir la(s) carpeta(s) individual(es) necesaria(s) para el (los) nuevo(s) predio(s) creado(s) y comunica al peticionario la aceptación de su solicitud y se le informa los datos con que queda inscrito el predio en el RGU. (...)*". (Negrita y subrayado fuera de texto). Al respecto, a través de reunión virtual llevada a cabo el 3 de agosto de 2020 el Gerente de ASORUT informó que si bien las actualizaciones son solicitadas por los usuarios ante ASORUT y estas son analizadas por el área correspondiente en la Asociación, las solicitudes de actualización son aprobadas directamente por la Asociación sin que medie la

intervención de personal de la Agencia para la emisión de un concepto jurídico y la aprobación final, lo cual contraviene el lineamiento antes expuesto.

Es importante resaltar que, ASORUT no solo está incumpliendo el procedimiento, sino también los términos del Contrato de AOC N° 528 de 2017 establecidos en el numeral 2, literal A) de la cláusula segunda, en el cual indica que es obligación de ASORUT *"Atender las instrucciones y lineamientos que durante el desarrollo del contrato se le impartan por parte de LA AGENCIA a través de reglamentos o por parte del supervisor."*

f. En cuanto a coherencia de la información registrada en el RGU con la reportada en las facturas emitidas por ASORUT, en una muestra de sesenta (60) facturas con período de facturación del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 y del 1 de abril al 30 de junio de 2020, asociadas a cuarenta y tres (43) predios, la Oficina de Control Interno identificó:

- En una factura, el código del predio registrado como 1B1980 difería del registrado en el RGU, que era 1B198A.
- En las facturas de trece (13) predios se identificaron diferencias respecto del área beneficiada de riego y/o drenaje registrada en la factura con la reportada en el RGU. Por ejemplo, del predio con código 1A02020 el RGU reportaba un área beneficiada de 9,97 hectáreas, mientras que la factura registraba 32,61, observándose una diferencia de 22,64 hectáreas

Aunado a lo anterior, llamó la atención que el reporte de facturación del predio con código 1A0490 arrojara un área beneficiada de 3,12 hectáreas mientras que en las facturas se registraba un área de 2,99, siendo ésta última cantidad la registrada en el RGU.

Esta situación denota falta de control sobre el área beneficiada a la que se le brinda servicio de riego y/o drenaje, como también desactualización del RGU, debido a que la información consignada en estos dos documentos no guardaba correspondencia entre sí.

En relación con las situaciones identificadas, es importante señalar que conforme lo estipula el numeral 14 del literal B) de la cláusula segunda del Contrato de AOC N° 528 de 2017, desde el punto de vista administrativo es obligación de ASORUT: “(...) Apoyar la actualización del Registro General de Usuarios- RGU cada seis meses, solicitando a los usuarios los documentos necesarios para ello (Certificados de matrículas inmobiliarias, escrituras, copias de la Cédula de Ciudadanía, entre otros) en los términos y condiciones fijados por la AGENCIA. El RGU actualizado deberá ser remitido a la AGENCIA. (...)”.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insuficiente e/o inexistente acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras al equipo supervisor del contrato (UTT) de AOC N° 528 de 2017 para el desarrollo de las actividades de supervisión sobre las observaciones enunciadas. ▪ Ausencia de lineamientos al interior de ASORUT que permita a los funcionarios responsables conocer y aplicar controles tendientes a garantizar la adecuada conformación, manejo y actualización del Registro General de Usuarios - RGU. ▪ Deficiencias en la calidad, integridad y exactitud de la información entregada por el INCODER a la ADR y a las Asociaciones de Usuarios encargadas de la administración de los Distritos de Adecuación de Tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios - RGU sin el cumplimiento de los lineamientos procedimentales. ▪ Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información. ▪ Cálculo inadecuado del valor de la recuperación de la inversión y de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Errores de facturación debido a las diferencias en la información registrada en el RGU, tanto en el formato F-DT-021 como en el archivo plano del aplicativo de cartera SIFI respecto a la información documental real. ▪ Prestación del servicio público de adecuación de tierras a personas que no poseen el derecho real de uso y/o goce del predio debido a la imposibilidad de verificar el título de propiedad, lo que redundará en la cobranza y/o eventual recuperación de la cartera. ▪ Dificultades y obstáculos para el desarrollo de actividades administrativas por parte de ASORUT y/o la Agencia de Desarrollo Rural debido a la desactualización de la información de contacto y notificación del usuario. ▪ Errores en el levantamiento del mapa del distrito debido a la ausencia del mapa del predio con linderos que permita conocer con certeza técnica, entre otros aspectos, la ubicación, el área de extensión y área beneficiada del servicio. ▪ Diferencias en los valores liquidados y facturados, que eventualmente se traduce en sub o sobreestimación de la partida de cartera en los estados financieros de la Agencia de Desarrollo Rural.

Recomendación(es):

Se insta a programar espacios con el nivel central de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR para recibir orientaciones sobre la administración y actualización del Registro General de Usuarios - RGU y, con base en las instrucciones recibidas, llevar a cabo jornadas específicas de depuración y actualización de la data asociada, e informar sobre los

resultados obtenidos a la ADR para efectos de su control interno administrativo. Deberán identificarse las dificultades de la labor, con el fin de emprender acciones mitigantes.

Así mismo, es fundamental que ASORUT, en coordinación con la Dirección de Adecuación de Tierras diseñe e implemente un programa de pruebas para verificar la adecuada parametrización del aplicativo de recaudo y cartera (SIFI), así como de la información registrada en el RGU, considerando que este es el principal instrumento de información, tanto para ASORUT como para la ADR, y por ello, se debe buscar garantizar que la información allí registrada sea veraz y se apege a la realidad jurídica de cada predio.

Finalmente, considerando el alto porcentaje de la muestra seleccionada (80%) sobre la cual la Oficina de Control Interno identificó la ausencia de los títulos de propiedad de los predios y/o el mapa del predio con los linderos, se insta a que de manera prioritaria, el supervisor del contrato de AOC, con acompañamiento de la Dirección de Adecuación de Tierras, en el uso de las facultades otorgadas a este mediante el Manual de Contratación y Supervisión y el clausulado contractual, solicite a ASORUT el diseño y presentación de plan de choque que permita actualizar la totalidad de la información del RGU, así como la disposición de la documentación requerida en cada una de las carpetas de los usuarios, para que posteriormente este plan sea ejecutado con el apoyo de todas las instancias requeridas, por ejemplo, la Junta Directiva de la Asociación, la cual, en concepto de esta Oficina por medio de sus deliberaciones ordinarias o extraordinarias requieran a los usuarios para la presentación proactiva de la documentación a actualizar.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Insuficiente e/o inexistente acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras al equipo supervisor del contrato (UTT) de AOC N° 528 de 2017 para el desarrollo de las actividades de supervisión sobre las observaciones enunciadas.

- Ausencia de lineamientos al interior de ASORUT que permita a los funcionarios responsables conocer y aplicar controles tendientes a garantizar la adecuada conformación, manejo y actualización del Registro General de Usuarios - RGU.
- Deficiencias en la calidad, integridad y exactitud de la información entregada por el INCODER a la ADR y a las Asociaciones de Usuarios encargadas de la administración de los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar visitas de seguimiento periódicas a las instalaciones del Distrito, con el fin de revisar el RGU para verificar que el formato este diligenciado en su totalidad con la información requerida.	Seis (6) visitas a la sede administrativa del Distrito.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	10-oct-2020	10-oct-2021
Oficio dirigido a la Gerencia de ASORUT para que tome medidas concernientes con las funciones relacionadas con el RGU y sobre las normas de gestión documental sobre la actualización y conservación de los archivos referente a los predios.	Un (1) oficio dirigido al Gerente de ASORUT	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-oct-2020
Implementación del aplicativo ERP Dynamic para el manejo de la información respecto a la migración de datos sobre Predios, Facturación, Cartera, Cobro coactivo.	Implementación del aplicativo ERP	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9, Dirección de Adecuación de Tierras y ASORUT	15-oct-2020	15-oct-2021
Solicitud de Profesionales con perfiles requeridos en la supervisión del distrito de riego.	Un (1) memorando de solicitud de personal dirigido a la VIP	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-oct-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

La Oficina de Control Interno se permite emitir los siguientes conceptos a fin de que las acciones sean fortalecidas, y así aumentar la efectividad del plan de mejoramiento:

- **Primera acción:** En primer lugar, la acción de mejoramiento propuesta no se encuentra alineada con la causa identificada, pues el desarrollo de visitas a ASORUT no generará un mayor acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras a las labores de supervisión; por tal razón, se insta a la UTT a ajustar la acción propuesta. En segundo lugar, en concepto de esta Oficina, si bien las visitas de seguimiento se consideran importantes, se debe fortalecer el plan de mejoramiento mediante el establecimiento de acciones tendientes a validar el cumplimiento de las disposiciones procedimentales para la conformación y manejo del RGU, por ejemplo, verificar el cumplimiento de estas disposiciones mediante la selección de una muestra aleatoria de carpetas para su revisión.
- **Segunda acción:** Se insta a la UTT a reformular esta acción, puesto que sólo con la remisión de un oficio a la Asociación de Usuarios esta procederá a generar lineamientos para el control de los procesos relacionados con el RGU, en su lugar, se debería diseñar una acción tendiente a impartir instrucciones y requerimientos específicos de obligatorio cumplimiento por la Asociación para el establecimiento de lineamientos a su interior que permita a los funcionarios responsables conocer y aplicar controles tendientes a garantizar la adecuada conformación, manejo y actualización del Registro General de Usuarios - RGU. Por ser este asunto de tipo organizacional, es pertinente recomendar que desde la supervisión se solicite a la Dirección de Participación y Asociatividad de la Agencia el acompañamiento para asesorar a ASORUT en este proceso de mejora de su gobierno corporativo, experiencia que colateralmente podría convertirse en un piloto para replicar en Asociaciones de Usuarios de todo el país.
- **Tercera acción:** Dada la importancia de la implementación del mencionado aplicativo ERP se recomienda solicitar acompañamiento a la Dirección de Adecuación de Tierras (de uno o varios profesionales que conozcan este aplicativo) para garantizar que este proceso de implementación se ajuste a los requerimientos técnicos y operacionales

del DAT y de la Agencia, y que desde el momento de su implementación cuente con la totalidad de parámetros de gobierno corporativo, gobierno de TI y de control por parte de la Asociación de Usuarios y de la Agencia. Adicionalmente, se recomienda contemplar el nivel de capacitación y experticia del personal que dentro de su operación estará involucrada con el nuevo aplicativo, por tanto, se debe evaluar este aspecto para garantizar el desarrollo de este tipo de actividades.

De otra parte, es necesario plantear e implementar acciones de mejoramiento relacionadas con el ajuste / actualización del RGU y la conformación de carpetas de los usuarios y predios del DAT, acciones que en primera instancia deberán ser de tipo correctivas para atender las situaciones evidenciadas y reportadas en este hallazgo y, posteriormente de tipo preventivas que mitiguen la probabilidad de ocurrencia en un futuro. Por tanto, se invita la UTT a complementar el plan de mejoramiento propuesto en este sentido, de lo contrario, probablemente en auditorías futuras este tipo de situaciones podrían originar la recurrencia del hallazgo y la posible ineffectividad e ineficiencia del plan de mejoramiento propuesto.

HALLAZGO N° 5. Inexactitud y omisiones en la facturación de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras e incumplimiento de lineamientos relacionados con recaudo de la cartera.

Descripción: Mediante las Resoluciones 1049 del 26 de diciembre de 2018 y 000469 del 30 de diciembre de 2019 expedidas por la Agencia de Desarrollo Rural - ADR y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respectivamente, se aprobaron los presupuestos ordinarios de Administración, Operación y Conservación del DAT de gran escala administrado por ASORUT, y se fijaron los valores de las tarifas fija (TF), volumétrica (TV) y de reposición de maquinaria y equipo (TRME) para las vigencias 2019 y 2020, respectivamente, tal como se detalla a continuación:

- Resolución 1049 de 2018, Artículo Segundo. *“El valor de las tarifas fija, volumétrica y reposición de maquinaria y equipo (TRM) para la vigencia 2019, estratificado por zonas y calculadas con subsidio de energía eléctrica y sin él, (...)”:*

VALOR DE LAS TARIFAS				
Zona / Tipo Tarifa	Tarifa con Subsidio energía	Tarifa sin Subsidio energía	Unidad	Periodicidad
ZONA 1				
TARIFA FIJA	\$155.375,00	\$156.451,00	\$/Ha	Anual
TARIFA VOLUMÉTRICA	\$79,50	\$88,77	\$/m3	Según Consumo
TRME	\$15.147,00	\$15.147,00	\$/Ha	Anual
ZONA 2				
TARIFA FIJA	\$328.980,00	\$350.684,00	\$/Ha	Anual
TARIFA VOLUMÉTRICA	\$79,50	\$88,77	\$/m3	Según Consumo
TRME	\$15.147,00	\$15.147,00	\$/Ha	Anual

- Resolución 000469 de 2019, Artículo 1. *“Fijar el valor de las tarifas del servicio público de adecuación de tierras (...), para la vigencia 2020, así:*

VALOR DE LAS TARIFAS			
Zona / Tipo Tarifa	Tarifas	Unidad	Periodicidad
ZONA 1			
TARIFA FIJA	\$156.406,00	\$/Ha	Anual
TARIFA VOLUMÉTRICA	\$84,00	\$/m3	Según Consumo
TRME	\$15.147,00	\$/Ha	Anual
ZONA 2			
TARIFA FIJA	\$346.185,64	\$/Ha	Anual
TARIFA VOLUMÉTRICA	\$83,40	\$/m3	Según Consumo
TRME	\$15.147,00	\$/Ha	Anual

Para verificar la facturación y recaudo del servicio público de adecuación de tierras por parte de ASORUT, de acuerdo con las tarifas establecidas, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de sesenta (60) facturas con periodo de facturación del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019 y del 1 de abril al 30 de junio de 2020, para lo cual, aplicó una metodología de recálculo en virtud de las diferencias identificadas en las hectáreas beneficiadas de riego y/o drenaje registradas en el reporte de facturación y facturas emitidas respecto de las registradas en Registro General de Usuarios - RGU (Formato F-ADT-021), contemplando que para la facturación de estas tarifas se deben considerar las hectáreas beneficiadas de riego y/o drenaje, multiplicarlas por el valor de la tarifa aprobada

y posteriormente dividir el valor obtenido entre cuatro (4), dado que el período de facturación aprobado para ASORUT es trimestral, es decir, cuatro (4) veces en el año.

Al realizar dicho recálculo, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes situaciones:

- a. En veintitrés (23) facturas (38% de la muestra), se identificaron diferencias hasta por valor total de \$1.128.224 en la liquidación de la tarifa fija, y hasta por \$71.800 en la de reposición de maquinaria (TRME). De estas veintitrés (23) facturas, dieciocho (18) fueron consecuencia de la diferencia entre el área beneficiada de riego y/o drenaje registrada en la factura y el reporte de facturación respecto de la registrada en el RGU (Formato F-ADT-021), y para las restantes cinco (5) facturas estas diferencias fueron identificadas aun cuando las áreas beneficiadas de riego y/o drenaje coincidían entre la factura y el reporte de facturación y el RGU.
- b. En diez (10) facturas (17% de la muestra), se identificaron diferencias en el volumen facturado respecto del registrado en los formatos de solicitud de riego dispuestos por ASORUT, lo cual generó un menor valor facturado de tarifa volumétrica hasta por \$328.690.
- c. En veintitrés (23) facturas (38% de la muestra) se observó que la tarifa volumétrica aplicada fue de \$75, siendo que para la vigencia 2019 se fijó en \$79,5 (Resolución 1049 de 2018) y para la vigencia 2020 en \$83,4 (Resolución 000469 de 2019). Es importante precisar que, en diecisiete (17) facturas de las veintitrés (23) mencionadas, se observó que el valor facturado por tarifa volumétrica fue \$0 (cero pesos), es decir, no se facturó ningún valor por concepto de esta tarifa. Se considera importante destacar estas diferencias, debido a que, una vez el usuario llegase a registrar consumo la facturación se realizaría con una tarifa que difiere de la aprobada para la vigencia correspondiente, dada la errada parametrización del aplicativo de facturación y cartera SIFI dispuesto por ASORUT para tal fin, lo que generaría la facturación y cobro de un menor valor del servicio prestado.

De otra parte, la Resolución 0821 del 3 de octubre de 2018 “*Por la cual se establecen los lineamientos para la elaboración y presentación de los presupuestos ordinarios, cálculo de tarifas para la [AOC] y la facturación, cobro y recaudo de las tarifas (...)*”, indica:

- **Artículo Séptimo. “Entrega de documento equivalente (factura): (...), serán entregados a los usuarios por la respectiva Asociación de Usuarios en la dirección que aparece en el Registro General de Usuarios o en la que esté reportada por el Usuario. Los plazos máximos de entrega de los documentos equivalentes (facturas) de acuerdo con el período de facturación, serán los siguientes: Periodo de Facturación: (...) Trimestral. Plazos máximos de entrega (días calendario) 20 (...).”**
- **Artículo Octavo. (Modificado por Artículo Primero Resolución 0390 de 2019). “Recaudo. (...) Los Usuarios (...), deben realizar el pago (...), mediante consignación que realizarán únicamente en la Entidad Bancaria que determine la Asociación de Usuarios, en virtud del contrato de administración. No se podrán recibir recaudos por concepto de prestación del Servicio de Adecuación de Tierras directamente en efectivo de forma presencial en las instalaciones de las Asociaciones de Usuarios. (...)”** (negrita y subrayado fuera de texto).
- **Artículo Décimo Primero. “Reporte de Facturación y Recaudo. (...). Las Asociaciones de Usuarios (...), presentarán al supervisor del contrato de administración, operación y conservación, el reporte de facturación y recaudo, en los siguientes plazos: Período de facturación (...) Trimestral. Plazo para el reporte: Facturación 20 días después de la facturación. Recaudo: Mensual, a más tardar los cinco primeros días del mes siguiente que se reporta.”** (negrita y subrayado fuera de texto).

Al respecto, la Oficina de Control Interno evidenció:

- d. En cincuenta y tres (53) facturas (88% de la muestra) no se observó la firma y número de cédula del usuario como evidencia de recibido de la factura, como tampoco la fecha

de entrega, por ende, no se logró determinar que ASORUT haya surtido este trámite o la oportunidad del mismo.

Ahora bien, el artículo noveno de la citada Resolución establece que: "(...), en el documento equivalente (factura) se incluirá como fecha oportuna de pago por los cobros de la prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras, de acuerdo con el periodo de facturación, las siguientes: *Período de facturación (...) Trimestral. Plazo de pago oportuno (...) 20 días después de la entrega (...)*"; no obstante, aun cuando para trece (13) de las cincuenta y tres (53) facturas no se obtuvo evidencia respecto de la fecha de entrega al usuario por parte de ASORUT, se concluyó que el término otorgado contravenía el plazo establecido, al analizar y considerar que, las facturas son emitidas por ASORUT el primer día del mes siguiente al cierre del periodo de facturación y la fecha de pago oportuno registrada corresponde al último día del mes de expedición de la factura.

- e. En diez (10) de los trece (13) meses analizados de los informes de recaudo se identificó que ASORUT recibió recursos por concepto de la prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras por medios diferentes a las cuentas bancarias autorizadas por la Agencia de Desarrollo Rural, suma que ascendió a recaudos en efectivo por \$491.254.585, como se detalla a continuación:

PERIODO DE RECAUDO	RECAUDO TOTAL DEL PERÍODO	VALOR RECAUDADO POR CUENTAS BANCARIAS	DIFERENCIA (Recaudo en Efectivo)
Enero 2019	\$571.963.389	\$453.288.984	\$118.674.405
Febrero 2019	\$603.321.175	\$597.635.934	\$5.685.241
Marzo 2019	\$437.131.660	\$433.091.092	\$4.040.568
Abril 2019	\$542.183.015	\$393.643.923	\$148.539.092
Mayo 2019	\$345.138.202	\$344.840.157	\$298.045
Julio 2019	\$790.279.237	\$775.693.508	\$14.585.729
Agosto 2019	\$326.404.112	\$317.844.246	\$8.559.866
Septiembre 2019	\$348.850.956	\$323.162.021	\$25.688.935
Octubre 2019	\$770.204.914	\$608.616.854	\$161.588.060
Noviembre 2019	\$198.700.901	\$195.106.257	\$3.594.644

PERIODO DE RECAUDO	RECAUDO TOTAL DEL PERÍODO	VALOR RECAUDADO POR CUENTAS BANCARIAS	DIFERENCIA <i>(Recaudo en Efectivo)</i>
TOTALES	\$5.919.368.233	\$5.428.113.648	\$491.254.585

Respecto de la presente situación, mediante reunión virtual llevada a cabo el 4 de agosto de 2020 con el Gerente y el Jefe de Operación y Conservación de ASORUT, se confirmó la disposición por parte de ASORUT a los usuarios del distrito del medio de pago en efectivo por ventanilla en las instalaciones de la Asociación, y cuyo soporte correspondía a un recibo de caja emitido por ASORUT.

- f. No se obtuvo evidencia de la remisión y/o entrega por parte de ASORUT al supervisor del Contrato de AOC N° 528 de 2017, a la Dirección de Adecuación de Tierras y/o al Grupo de Cartera de la Vicepresidencia de Integración Productiva, de los reportes de facturación correspondientes al cuarto trimestre de la vigencia 2018, a los cuatro trimestres de la vigencia 2019 y al primer y segundo trimestre de la vigencia 2020.
- g. En los doce (12) reportes de recaudo de la vigencia 2019 y uno (1) de la vigencia 2020, se observó que fueron presentados entre cuatro (4) y diecinueve (19) días después de la fecha límite establecida para su presentación, al considerar su fecha de emisión, toda vez que, no se obtuvieron los oficios mediante los cuales ASORUT los presentó a las partes interesadas.

Respecto al envío de los informes mensuales de recaudo, ASORUT mediante correo electrónico del 6 de agosto de 2020, manifestó: “(...) *los informes de facturación trimestral y recaudos mensuales son remitidos en conjunto con el informe general de la administración, (...)*”; no obstante, dicha información difiere de lo observado en los siguientes documentos, a través de los cuales, el Supervisor del Contrato de AOC manifiesta incumplimientos por parte de ASORUT en la entrega oportuna de estos informes, así:

- **Memorando N° 20193509001013 del 24 de abril de 2019 dirigido al Vicepresidente de Integración Productiva: “(...) *En atención a la Supervisión del***

Contrato de Administración, Operación y Conservación N° 528 de 2017, (...) vemos con preocupación el incumplimiento de ASORUT en las siguientes obligaciones: (...). **- No se cumple con los tiempos de entrega de los informes que se encuentran estipulados en el contrato en su Cláusula Séptima, Literal B. Forma de Pago: Punto D (...) “Los documentos mencionados deberán ser enviados dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes(...)” (...)**. (negrita y subrayado fuera de texto).

- **Oficio N° 20193509001272 del 24 de abril de 2019 dirigido Gerente de ASORUT:** “(...) En atención a la Supervisión del Contrato de Administración, Operación y Conservación N° 528 de 2017, me permito informarle que esta Unidad Técnica Territorial, NO autoriza el pago de la factura FU18 (...), dado que el equipo de apoyo a la supervisión realizó la revisión de los informes entregados donde evidenció: (...) **- No se cumple con los tiempos de entrega de los informes que se encuentran estipulados en el contrato en su Clausula Séptima, Literal B. Forma de Pago: Punto D (...) “Los documentos mencionados deberán ser enviados dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes(...)” (...)**”. (negrita y subrayado fuera de texto).
- **Acta de Reunión del 16 de mayo de 2019 entre ASORUT y personal de la Dirección de Adecuación de Tierras:** “(...) el Dr. Alejandro [Ortiz, Director de Adecuación de Tierras], intervino para agradecer la atención, aclarando que la presente reunión será para (...) 2. **ASORUT no cumple con los tiempos de entrega de los informes que se encuentran estipulados en el contrato.** (...)”. (negrita y subrayado fuera de texto).

No obstante, la manifestación del incumplimiento por parte del Supervisor del Contrato de AOC N° 528 de 2017, se observó que a enero de 2020 ASORUT aún persistía en dicha condición, sin que se evidenciaran gestiones relacionadas con la declaratoria de incumplimiento considerando el procedimiento estipulado en:

- **Manual de Supervisión y Contratación (MO-GCO-001)**, Numeral 6.2.1. “(...) *Previo a dar inicio al procedimiento administrativo, la interventoría y/o el supervisor del contrato, recopilará el material probatorio necesario para sustentar su informe de ejecución contractual en el que indicará las razones fácticas en las que funda el presunto cumplimiento obligatorio del contrato, así como las cláusulas contractuales violadas con este comportamiento u omisión, también deberá hacerse indicación de las consecuencias que se quieren producir, para ejecución inmediata del contrato – imposición de multa para conminar al contratista -, declaratoria de incumplimiento con tasación anticipada de perjuicios o con tasación de perjuicios en concreto. En el informe de ejecución también se indicará el estado de vigencia de las garantías y la posibilidad de afectación de las mismas en los amparos respectivos. Dicho informe será remitido a la Vicepresidencia de Gestión Contractual a fin de que se estudie su mérito y determine la suficiencia de la información, así de encontrarlo procedente dará inicio al procedimiento administrativo para la imposición de multas, sanciones o declaratorias de incumplimiento. (...)*”

- **Instructivo de Ejecución Contractual (IN-GCO-001)**, Numeral 6. “(...) *Cuando el supervisor detecte el presunto incumplimiento parcial o total de las obligaciones contractuales adquiridas por el contratista, deberá en primera instancia, requerirlo por escrito para que cumpla, indicando las razones en las cuales considera que se funda su incumplimiento y el término perentorio con que cuenta para ponerse al día; copia de dicho requerimiento deberá ser entregado a la Vicepresidencia de Gestión Contractual y al garante, emisor de la garantía única. Vencido el término concedido para ponerse al día, y de continuar el presunto incumplimiento, el supervisor del contrato deberá descargar del aplicativo ISOLUCION el formato Informe de Supervisión, el cual deberá diligenciar en su totalidad, con el propósito de rendir un informe del estado técnico, administrativo y contable del contrato a la fecha de la comunicación, el cual deberá ser remitido a la Vicepresidencia de Gestión Contractual. En este documento debe solicitar que se convoque al contratista, al emisor de la garantía única, al interventor y/o al supervisor, según corresponda, a*

una audiencia pública, la cual se desarrollará en las condiciones señaladas en la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Contratación y Supervisión. (...)”.

- h. El literal a) y d) del artículo 16B de la Ley 41 de 1993 establecen: “(...) *El sistema y método para la fijación de las tarifas que se cobrarán como recuperación de los costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, es el siguiente:*
- 1. Sistema: Para la definición de los costos sobre cuya base haya de calcularse la tarifa de adecuación de tierras, se aplicará el siguiente sistema: a) Tarifa Fija: se calcula a partir de la sumatoria de los costos de administración y de la proporción de los costos de operación y conservación que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dividida sobre el área del distrito de Adecuación de Tierras. **Para establecer el valor que le corresponde pagar a cada usuario por concepto de esta tarifa, se multiplica por el área beneficiada de cada predio.** (..) d) Tarifa para reposición de maquinaria: se calcula a partir del valor anual de depreciación de la maquinaria, dividido sobre el área total del distrito de Adecuación de Tierras. **Para establecer el valor que le corresponde pagar a cada usuario por concepto de esta tarifa, se multiplica por el área de cada predio.** (...)*” (negrita y subrayado fuera de texto).

No obstante, en once (11) facturas (18% de la muestra) no se observó registros de cobro por tarifa fija (TF) y de reposición de maquinaria y equipo (TRME), lo cual resulta incongruente considerando que conforme lo mencionado en prueba de recorrido llevada a cabo el 16 de julio de 2020 y en reuniones adelantadas con ASORUT el 3 y el 4 de agosto de 2020, se informó que este tipo de tarifas eran calculadas multiplicando las hectáreas beneficiadas de riego y drenaje de cada predio por el valor aprobado de la tarifa respectiva y dividiendo este valor por cuatro, considerando que el periodo de facturación de ASORUT es trimestral, y estas tarifas, conforme a lo establecido en la Ley 41 de 1993 citada anteriormente, debe ser facturada a todos los usuarios del distrito, independiente de si realiza uso del servicio de riego o del área beneficiada de riego y/o drenaje. Con estas consideraciones, la Oficina de Control Interno realizó un cálculo aproximado de los valores que dejaron de facturarse, teniendo en cuenta el

área beneficiada de riego y drenaje registrada en el RGU, en lo que concluyó: de tarifa fija no se facturó \$32.302.410 y de TRME \$1.732.325, aproximadamente.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desactualización en el Registro General de Usuarios de las extensiones totales de los predios y las áreas dispuestas de riego y/o drenaje para el cálculo del valor a facturar respecto de la tarifa fija y de reposición de maquinaria. ▪ Software de facturación obsoleto que dificulta la parametrización y/o programación requerida para la emisión de las facturas con información detallada, conforme a los requerimientos. ▪ Desconocimiento de lineamientos y disposiciones emitidas por la Agencia de Desarrollo Rural respecto de los procedimientos y actuaciones que deben observar las Asociaciones de Usuarios en relación con la facturación y cartera. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. ▪ Cálculo inadecuado del valor de la recuperación de la inversión y de la(s) tarifa(s) a facturar por concepto de prestación del servicio público de adecuación de tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobre o subestimación de la partida de cartera por el Servicio Público de Adecuación de Tierras reflejado en los estados financieros de la Agencia de Desarrollo Rural. ▪ Detrimento patrimonial por errores en la estimación de la cartera e inadecuada gestión de su recaudo en los Distritos de Adecuación de Tierras. ▪ Pérdida de control relacionado con los recaudos efectuados por los usuarios por concepto de la prestación del servicio público de adecuación de tierras dado el aumento de la probabilidad de materialización de riesgos de corrupción. ▪ Irrazonabilidad de la partida de cartera en los estados financieros mensuales de la Agencia de Desarrollo Rural dada la demora en la remisión de los reportes de facturación y cartera.

Recomendación(es):

- La Agencia de Desarrollo Rural (a través de sus Unidades Técnicas Territoriales), en conjunto con las Asociaciones de Usuarios que administran los Distritos de Adecuación de Tierras, diseñe e implemente un protocolo para la obtención de las mediciones de caudales (pasos de determinación) entregados a los usuarios de los predios, y el manejo de cifras significativas para los cálculos (decimales a utilizar). En dicho protocolo deben quedar explícitas las desviaciones o excepciones admisibles y/o casos especiales (si se admitiera esta última categoría), al igual que, para las mediciones deberán dejarse establecidas y descritas con claridad las evidencias que soportarán estas tareas, haciéndolas trazables para cualquier tercero que requiera validar los consumos facturados. Es importante que, en caso de emplear plantillas en Excel, estas sean parametrizadas con el número de cifras decimales a emplear y que se asignen controles de seguridad que impidan su modificación.

- Se hace necesario que la Unidad Técnica Territorial solicite a la Vicepresidencia de Integración Productiva (responsable del proceso de Adecuación de Tierras) revisar la funcionalidad de los aplicativos con los cuales se generan las facturas y se administra la cartera en el Distrito ASORUT, y analizar la posibilidad de establecer:
 - Señales de alerta (controles de validación / informes de errores y excepciones) que ayuden a identificar errores en el ingreso o modificación de los datos de entrada como consumos o tarifas.
 - Responsable(s) que avale(n) la calidad y precisión de los datos de las mediciones que toman manualmente los designados para tal labor.
 - Una instancia de filtro (doble chequeo) en el que se realice una liquidación manual de la facturación, y que su resultado sea comparado con la liquidación calculada por el aplicativo, de tal manera que se puedan identificar eventuales diferencias a nivel de tarifas, cálculos de consumo u otros datos relacionados.

- Es importante que, con el acompañamiento de la ADR, la Asociación de Usuarios evalúe la opción de implementar un software moderno de registro y facturación, que permita el establecimiento de controles lógicos que mitiguen errores en la facturación ocasionados por el alto número de registro manuales y que tenga en cuenta los elementos constitutivos de la factura. El objetivo es que el estudio y la propuesta sea presentada a la Vicepresidencia de Integración Productiva con el objetivo de evaluar la posibilidad de ejecutar los recursos con cargo al presupuesto anual de ingresos y egresos del distrito. Se recomienda este estudio sea apoyado en casos de éxito de diferentes distritos a nivel nacional, y de entidades especializadas en el sector como la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria - UPRA y FEDERIEGO.

- Se insta a que desde el área de facturación y cartera de los Distritos de Adecuación de Tierras se efectúe una revisión completa de las áreas beneficiadas de riego y/o drenaje registradas en el sistema, comparándolas con las que figura en el Registro General de Usuarios - RGU (F-ADT-021), con el fin de ajustar y corregir las diferencias

identificadas. Así mismo, es necesario que se establezcan lineamientos entre el área de operaciones y el área de facturación y cartera para la actualización y simetría de la información que alimenta el sistema de facturación.

- Respecto de la remisión de los reportes de facturación y cartera es recomendable que ASORUT establezca líneas de comunicación directas con funcionarios del nivel central con el objetivo de evaluar la posibilidad de ampliar el plazo otorgado para la presentación de estos mediante la expedición de un acto administrativo que de alcance al actualmente vigente, o que en caso de recibir respuestas negativas al interior de la administración del distrito se establezcan planes, lineamientos y periodos de obligatorio cumplimiento por parte de sus funcionarios con el fin de lograr el cumplimiento oportuno de este requerimiento.
- Es prioritario que se establezcan acciones y medidas por parte de la administración de ASORUT, con acompañamiento de la supervisión del contrato de AOC, para evitar el recaudo de pagos en efectivo por concepto de la prestación del servicio público de adecuación de tierras, o que en caso de no ser viable, se establezcan puntos de control y lineamientos precisos de obligatorio cumplimiento que impida la recurrencia de esta situación dadas las disposiciones emitidas por el nivel directivo de la Agencia de Desarrollo Rural.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes.
- Software de facturación obsoleto que dificulta la parametrización y/o programación requerida para la emisión de las facturas con información detallada, conforme a los requerimientos.

- Desconocimiento de lineamientos y disposiciones emitidas por la Agencia de Desarrollo Rural respecto de los procedimientos y actuaciones que deben observar las Asociaciones de Usuarios en relación con la facturación y cartera.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitud de Profesionales con perfiles requeridos en la supervisión del distrito de riego.	Un (1) Memorando emitido de solicitud de personal dirigido a la VIP	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-oct-2020
Implementación del aplicativo ERP Dynamic para el manejo de la información respecto a la migración de datos sobre predios, Facturación, Cartera, Cobro coactivo	Implementación del aplicativo ERP	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9 Dirección de Adecuación de Tierras ASORUT	15-oct-2020	15-oct-2021
Realizar visitas de seguimiento y capacitación de manera coordinada con el área de cartera de la ADR a la asociación de usuarios.	Dos (2) visitas de capacitación y seguimiento.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9, Secretaría General y Grupo de Cartera.	15-oct-2020	15-oct-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la UTT, Dirección de Adecuación de Tierras y Secretaría General responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

La Oficina de Control Interno considera que las acciones propuestas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo; no obstante, se insta al equipo de la UTT N° 9 a fortalecer dichas acciones en los siguientes aspectos, para garantizar la implementación de los controles:

- Segunda acción:** Dada la importancia de la implementación del mencionado aplicativo ERP se recomienda solicitar acompañamiento a la Dirección de Adecuación de Tierras (de uno o varios profesionales que conozcan este aplicativo) para garantizar que este proceso de implementación se ajuste a los requerimientos técnicos y operaciones del DAT y de la Agencia, y que desde el momento de su implementación cuente con la totalidad de parámetros de gobierno corporativo, gobierno de TI y de control por parte de la Asociación de Usuarios y de la Agencia. Adicionalmente, se recomienda

contemplar el nivel de capacitación y experticia del personal que dentro de su operación estará involucrada con el nuevo aplicativo, por tanto, se debe evaluar este aspecto para garantizar el desarrollo de este tipo de actividades.

- **Tercera acción:** Es procedente establecer una acción de tipo preventivo que identifique posibles errores o diferencias en las tarifas facturadas y/o en las áreas de riego y/o drenaje beneficiadas de cada predio, mediante la selección de una muestra aleatoria de facturas y/o predios y la ejecución de los recálculos necesarios por parte de la supervisión, con el objetivo de identificar la posible recurrencia por parte de la Asociación de Usuarios en situaciones idénticas y/o similares a las registradas en este hallazgo, asunto que brindará argumentos a la supervisión para la emisión de la evaluación anual y un concepto respecto a tema de cálculo de las tarifas y facturación del servicio prestado.

Finalmente, se recomienda a la UTT el diseño e implementación de acciones de mejoramiento correctivas y preventivas tendientes a garantizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Resolución N° 0821 de 2018, especialmente en lo relacionado con la supresión del medio de pago en efectivo, dados los riesgos que encarna la práctica de esta modalidad de pago y la importancia que este ámbito tiene para el control y gestión de la cartera por parte del Grupo de Cartera de la Vicepresidencia de Integración Productiva.

HALLAZGO N° 6. Inobservancia de lineamientos para la recuperación de la inversión en estudios de preinversión de rehabilitación de los Distritos de Adecuación de Tierras - DAT.

Descripción: Con el objetivo de verificar el cumplimiento de los lineamientos procedimentales y requerimientos normativos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), para la recuperación de las inversiones realizadas en los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT) ubicados en el departamento del Cauca y Valle del Cauca, así como las gestiones adelantadas por la Unidad Técnica Territorial N° 9 en este ámbito; la Oficina de Control Interno seleccionó el Distrito Pílamó-Palenque ubicado en el

municipio de Guachené (Departamento del Cauca) para la evaluación, del cual, el 9 de julio de 2020 la Dirección de Adecuación de Tierras informó: *“La ADR ejecutó estudios de pre inversión para la rehabilitación del distrito de propiedad de la ADR, Pílamó, a través del Contrato N° 465 de 2019, con el Consorcio IF 2019 - ADR, el cual inició el 2 de septiembre de 2019 y terminó el 30 de junio de 2020. La interventoría se realizó desde la Dirección de Adecuación de Tierras: (...)”*, e indicó que del valor total del contrato le correspondió al distrito de Guachené la suma de \$253.731.287.

Considerando que las inversiones efectuadas en el DAT Pílamó-Palenque consistieron en el desarrollo de estudios complementarios y diseños detallados para su rehabilitación y complementación, la evaluación fue basada en el procedimiento *“Estudios de Preinversión de Proyectos de Adecuación de Tierras”* (PR-ADT-001) versión 2, el cual estipula en su numeral 5.2.2: *“Para los distritos existentes de Adecuación de Tierras, se deben adelantar los estudios de pre-inversión cuando se requiera adelantar rehabilitaciones, complementaciones, ampliaciones o modernizaciones a un Proyecto en operación, y debe cumplirse con lo siguiente:*

- a) *La mayoría simple de los usuarios del distrito de riego deben encontrarse a paz y salvo con el pago de tarifas del servicio prestado y haber cumplido con el pago de la recuperación de inversiones de que trata la Ley 41 de 1993.*
- b) *La Agencia de Desarrollo Rural únicamente adelantará la financiación para distritos de adecuación de tierras propiedad del Estado.*
- c) *Informe de reconocimiento.*
- d) **Suscripción del Acta inicial de compromiso.** (negrita y subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, la Oficina de Control Interno solicitó a la UTT N° 9 remitir: *“1. Documento que permita validar que la mayoría simple de los usuarios del DAT se encontraban a paz y salvo con el pago de tarifas del servicio prestado y/o con el pago de la recuperación de inversiones anteriores. 2. Informe de reconocimiento. 3. Acta inicial de compromiso”*; no obstante, mediante correo electrónico del 3 de agosto de 2020, la UTT

informó: "(...) *toda la información relacionada con este proyecto fue manejada directamente por Oficinas Centrales, (...) ellos muy probablemente tengan toda la información solicitada.*"

En cuanto a la recuperación de la inversión, en documento anexo remitido por correo electrónico del 24 de julio de 2020, la Dirección de Adecuación de Tierras informó: "(...), *en la ejecución de estos estudios se realizó una liquidación actualizada de los montos que estarán a cargo de los productores beneficiados con el distrito, por concepto de recuperación de las inversiones y la forma de pago correspondiente. Así mismo, se precisó la cuantía del aporte a la recuperación de las inversiones, por área y por predio de cada beneficiario, congruente con los resultados del estudio correspondiente a las obras de adecuación predial. **Por lo anterior, este proceso de recuperación de inversiones como tal, no se realizó en la fase de estudios de rehabilitación, pero si se definieron los parámetros básicos a abordar en la etapa de Inversión.***" (negrita y subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, considerando que, tanto la UTT como la Dirección de Adecuación de Tierras, no allegaron la documentación requerida que permitiera corroborar que la mayoría simple de los usuarios del distrito de riego se encontraran a paz y salvo con el pago de tarifas del servicio prestado y con recuperación de inversiones previas, a su vez, que contaran con el Informe de reconocimiento y el acta inicial de compromiso, se evidenció que el Contrato N° 465 de 2019 cuyo objeto fue "*Contratar los estudios complementarios y diseños detallados para la rehabilitación y complementación de los distritos de adecuación de tierras de pequeña de propiedad de la Agencia (...) Pílamó (Guachené - Cauca)*", se adjudicó y suscribió sin que previamente la ADR (Dirección de Adecuación de Tierras y/o la Unidad Técnica Territorial N° 9) hubiera adelantado las gestiones pertinentes para cumplir con los requisitos establecidos procedimentalmente.

En relación con esta situación, es importante precisar que, si bien la Dirección de Adecuación de Tierras tiene bajo su responsabilidad la identificación de los distritos susceptibles de inversión, así como las gestiones iniciales para la suscripción de los documentos requeridos, mediante el artículo segundo de la Resolución 0389 del 27 de

junio de 2019 *"Por la cual se revoca y se delega una función al interior de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR"* se delegó *"en los Directores de las Unidades Técnicas Territoriales la suscripción del acta de aceptación del estudio de factibilidad del proyecto o distritos de adecuación de tierras y la suscripción de las actas de compromiso, para la inversión en distritos de adecuación de tierras."* Así mismo, el artículo cuarto de la citada Resolución estipula que: *"Las funciones delegadas mediante el presente acto administrativo comprenden todas las actividades y trámites inherentes para el cumplimiento de la misma, de conformidad con la normatividad vigente. **Parágrafo:** (...) le corresponde a la Dirección de Adecuación de Tierras brindar el apoyo, orientación y demás lineamientos pertinentes a las Unidad Técnicas Territoriales, en aras de desarrollar debidamente la función delegada."*

Así mismo, respecto de la recuperación de las inversiones a que tienen derecho los organismos ejecutores de la política de adecuación de tierras, el artículo 24 de la Ley 41 de 1993 establece que: *"Todo organismo ejecutor de un distrito de adecuación de tierras o de su rehabilitación, ampliación, o complementación, tiene derecho a que se le reintegre total o parcialmente las inversiones realizadas en la ejecución de tales obras, (...). Cada inmueble dentro del área de un distrito deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, cuyos componentes básicos se desagregan teniendo en cuenta su origen en obras de riego, drenaje, o protección contra inundaciones",* y el artículo 27 indica: *"Las inversiones en adecuación de tierras, sujetas a recuperación estarán constituidas, entre otros, por el valor de los siguientes conceptos: **los estudios de factibilidad**, (...)"* (negrita y subrayado fuera de texto).

En este sentido, el INCODER por medio del Acuerdo 191 del 25 de noviembre de 2009 reglamentó lo siguiente: **Artículo 3º, Literal e)** *"Inversiones en la construcción de Distritos: Son las inversiones que se realicen en estudios de factibilidad y diseño, (...). **Parágrafo 2º.** Las inversiones se podrán destinar a financiar estudios; diseños y construcción de obras para la rehabilitación, complementación, ampliación o modernización de distritos o una combinación de estas últimas, (...). **Artículo 4º** "De las inversiones sujetas de*

recuperación de inversión. De conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 41 de 1993 y el presente reglamento, serán objeto de recuperación de inversiones los siguientes conceptos: -- Los estudios de factibilidad. -- Los Diseños incluida su interventoría. (...)." **Artículo 5º** "Obligación de pagar. Cada inmueble ubicado en el área de influencia de un Distrito de Adecuación de Tierras, sin excepción, deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas (...)." **Artículo 11º** "Liquidación inicial. Antes de iniciar los procesos contractuales que tengan por objeto inversiones públicas en proyectos de adecuación de tierras, el INCODER [ahora ADR] con base en los presupuestos obtenidos en los estudios y diseños definitivos, elaborará la liquidación inicial de las cuotas partes a cargo de cada predio, de acuerdo con la metodología establecida en el presente Acuerdo, la cual hará parte del Acta de Compromiso que ha de suscribir el INCODER [ahora ADR], la Asociación de Usuarios y los propietarios. (...)." **Artículo 13º** "Acta de compromiso y pagarés. Previo al inicio de las inversiones públicas en proyectos de adecuación de tierras, se suscribirá un acta de compromiso, (...)."

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento y/u omisión por parte de la Unidad Técnica Territorial de los lineamientos procedimentales establecidos para la recuperación de la inversión. ▪ Falta de uniformidad y/o contradicciones en la emisión de lineamientos, y en la implementación, por parte de las Unidades Técnicas Territoriales de las instrucciones impartidas por el nivel central, sobre esquemas de apoyo relacionados con la recuperación de la inversión y la suscripción de actas de compromisos. 	<p>Emprender y/o ejecutar obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras) y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eventual renuencia de varios beneficiarios a firmar actas de compromiso y pagarés sobre un hecho cumplido (inicio de etapa precontractual para ejecución de obras) dada la inversión realizada por la Agencia sin los mecanismos e instrumentos jurídicos que garanticen la recuperación de la inversión. ▪ Pérdida de mecanismos legales necesarios para la recuperación de la inversión a la cual tiene derecho la Agencia de Desarrollo Rural, impactando igualmente la estabilidad financiera del contrato y la ejecución de las obras. ▪ Impactos en la razonabilidad de las cifras registradas en los Estados Financieros de la Agencia de Desarrollo Rural, en lo correspondiente a ingresos no reconocidos.

Recomendación(es):

- Se recomienda a la Unidad Técnica Territorial observar de forma minuciosa los lineamientos procedimentales establecidos para la ejecución de actividades de apoyo

al nivel central (en particular, lo relacionado con la recuperación de la inversión en distritos de adecuación de tierras), y, en caso de detectar desviaciones entre las instrucciones impartidas y la ejecución de las labores, informar tal situación a la Vicepresidencia de Integración Productiva, con el objetivo de aplicar los correctivos del caso (ajustes de los lineamientos o estandarización de instrucciones).

- Desde la Dirección de la UTT se deben adoptar medidas de seguimiento de las inversiones en los DAT, lo que se traduce en, pero no se limita, a: suscripción de pagarés y cartas de compromiso, metodología de priorización de obras y cálculo de retornos sobre las mismas.
- Ahora bien, considerando que el párrafo del artículo cuarto de la Resolución 0389 del 27 de junio de 2019 establece que *“(...) le corresponde a la Dirección de Adecuación de Tierras brindar el apoyo, orientación y demás lineamientos pertinentes a las Unidades Técnicas Territoriales, en aras de desarrollar debidamente la función delegada”*, esta Oficina de Control Interno considera importante coordinar con la Dirección de Adecuación de Tierras el establecimiento de sesiones de capacitación u orientación para el desarrollo de las funciones asignadas, así mismo, para dar a conocer al líder del proceso las posibles oportunidades de mejora identificadas por la UTT desde el territorio que conlleven al diseño y establecimiento de lineamientos procedimentales en los cuales se considere la realidad operativa de la UTT.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Desconocimiento y/u omisión por parte de la Unidad Técnica Territorial de los lineamientos procedimentales establecidos para la recuperación de la inversión.
- Falta de uniformidad y/o contradicciones en la emisión de lineamientos, y en la implementación, por parte de las Unidades Técnicas Territoriales de las instrucciones impartidas por el nivel central, sobre esquemas de apoyo relacionados con la recuperación de la inversión y la suscripción de actas de compromisos.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar capacitación y apoyo a la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva.	Elaborar un (1) oficio solicitando capacitación y apoyo a la Dirección de Adecuación de tierras.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	10-sep-2020	30-dic-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Respecto a la acción propuesta, es importante precisar que, cuando se verifique el cumplimiento de esta acción, a través del seguimiento a los planes de mejoramiento que realiza la Oficina de Control Interno, este no se limitará solo a verificar la solicitud de la capacitación sino que validará que esta se haya llevado a cabo y que se hayan tratado los temas que permiten la mitigación de la(s) causa(s) identificada(s), y por ende, la corrección o mejora de las deficiencias reportadas, en este sentido, se insta a la UTT a fortalecer esta acción de mejora con la inclusión de los componentes antes mencionados.

De otra parte, la Oficina de Control Interno conceptúa que esta acción de mejoramiento propuesta no mitiga la segunda causa identificada, por lo que, es importante que la UTT diseñe e implemente acciones de tipo correctivo para intervenir la falta de uniformidad y/o contradicciones en la emisión de lineamientos, para lo cual puede considerar las recomendaciones emitidas por esta Oficina, las cuales se brindaron con un enfoque propositivo hacia la Vicepresidencia de Integración Productiva dadas las limitaciones en la toma de decisiones por parte de las UTT para el establecimiento de lineamientos y/o reglamentación al respecto.

HALLAZGO N° 7. Inexistencia de Contratos de AOC y falta de acompañamiento y asesoría a Distritos de Pequeña Escala por parte de la UTT.

Descripción: La Unidad Técnica Territorial N° 9 contaba con un total de nueve (9) DAT de Pequeña Escala ubicados en el departamento del Cauca; para los cuales se determinó

evaluar la existencia de un contrato de administración, operación y conservación, así como el otorgamiento y vigencia de una licencia de concesión de aguas.

A continuación, se describen las características que presentaban los nueve (9) DAT:

DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS	ASOCIACIÓN DE USUARIOS	CANTIDAD USUARIOS/ FAMILIAS	HECTÁREAS	EN OPERACIÓN
San Lorenzo	ASO-SAN LORENZO	20	70	NO
Toeze	ASOTOEZ	62	100	NO
Pilamo	PILAMO-PALENQUE	95	209	NO
Farallones	ASOFARALLONES	36	35	SI
La Esperanza	ASOESPERANZA	36	63	NO
La María Ambiente Fuente de Vida	Fuente de Vida del Resguardo La María	300	80	SI
Agua Blanca	ASOAGUABLANCA	56	80	SI
La Esperanza Pitayo	ASOLAESPERANZA	81	150	SI
Nimbe - Campana	ASONIMBE - CAMPANA	50	50	SI

Las indagaciones efectuadas por esta Oficina de Control Interno a la UTT y a la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR, así como la inspección de información pública sobre estos DAT, permitió identificar las siguientes situaciones:

a. Inexistencia de contrato de Administración, Operación, Conservación (AOC) y Licencias de Concesión de Aguas.

Mediante correo electrónico del 5 de agosto de 2020 la UTT informó: *“No existen contratos de AOC, por la calidad de distritos de pequeña escala y las características básicas de las Asociaciones de Usuarios. Durante las visitas realizadas en las vigencias del 2017 y 2018 no se han evidenciado documentos de acta de entrega por parte del alguna Entidad del Estado a las Asociaciones de Usuarios o Resguardos Indígenas, también se debe considerar que estos distritos de pequeña escala, por sus condiciones físicas de deterioro algunos funcionan entre el 65 % y 40 % de eficiencia,*

en otros casos no funcionan como San Lorenzo y Nimbe Campana y el caso de Pílamó Palenque que quedó en construcción.

Dentro de este aspecto se encuentra la limitante que, al tratarse de Resguardos Indígenas, por considerarse autoridad territorial y autónoma, son ellos mismos los que se consideran autoridad ambiental, por lo que han manifestado no tener la necesidad de realizar ningún trámite de concesión de aguas ante la corporación CRC - Cauca, por lo que no se tendría a disposición estos documentos. (...)

Es decir, aun cuando de los nueve (9) DAT, cinco (5) se encontraban en operación, no se obtuvo evidencia de contrato de AOC, así como de licencias de concesión de aguas y/o permisos de vertimientos, para estos últimos.

Dada esta exposición de motivos (contenida en respuesta a indagaciones del 4 de agosto de 2020), la Oficina de Control Interno concluyó que los mismos no se encontraron sustentados en una instrucción o directriz de alto nivel emitida por la Vicepresidencia de Integración Productiva, sino en percepciones económicas sobre las Asociaciones de Distritos de Pequeña Escala y en la complejidad del trabajo en dichos Distritos, dando lugar al desconocimiento de las funciones de la ADR, consagradas en el artículo 4 del Decreto 2364 de 2015, cuyo numeral 21 permite integrar a las responsabilidades de la ADR todas aquellas competencias que le asigne la ley, que para este particular, en el marco del artículo 14 de la ley 41 de 1993, tiene la calidad de órgano ejecutor de la política de Adecuación de Tierras.

En este sentido, se originó un vacío procedimental, toda vez que el procedimiento "Control y Supervisión a la Administración, Operación y Conservación de Distritos de Adecuación de Tierras propiedad del Estado, entregados a las Asociaciones de Usuarios y/o Operadores" (PR-ADT-005 - Versión 3) en su numeral 5.2.2 "Condiciones de entrega de los distritos para administración", menciona que: "Para realizar esta entrega de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad de la Agencia, a las asociaciones de usuarios para la administración, es necesario firmar un contrato de administración (...)", y dado que, ni el INCODER ni la ADR suscribieron contratos de

este tipo, no se genera una obligación vinculante para la Supervisión de los Distritos de pequeña escala que fueron recibidos en estas condiciones.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Oficina de Control Interno consideró el procedimiento mencionado para las situaciones expuestas al estar orientado a los Distritos entregados a Asociaciones de Usuarios. No obstante, la inexistencia del Contrato de AOC supone restricciones para que la ADR pueda efectuar una labor más rigurosa de supervisión, acompañamiento y seguimiento en el Distrito, aunado a que estos se encontraron operando con la ausencia de una licencia de concesión de aguas, es decir, contraviniendo lo establecido en el Artículo 2.2.3.2.7.1. del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.”* que al respecto establece: *“(…) Toda persona natural o jurídica, pública o privada, requiere concesión para obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas para los siguientes fines: (...) b) Riego y silvicultura; (...)”* (negrita y subrayado fuera de texto).

b. Falta de seguimiento a las actividades ejecutadas por las Asociaciones de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras.

Es importante precisar que, la ADR ostenta la calidad de órgano ejecutor de la política de Adecuación de Tierras. En este sentido, han de considerarse las funciones correspondientes de que trata los numerales 7 y 8 del artículo 15 de la Ley 41 de 1993, así: *“7. Capacitar las asociaciones de usuarios para que asuman directamente la responsabilidad de administrar, operar y conservar las obras en sus respectivos Distritos. 8. Vigilar y controlar las asociaciones de usuarios para que adecuen sus acciones y comportamientos a las directrices y normas que para tal fin expida el Consejo Superior de Adecuación de Tierras mediante reglamentos”.*

Adicionalmente, el Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.14.1.3.1 *“Capacitación de usuarios”*, dispone que: *“El organismo ejecutor deberá crear y poner en práctica un programa de capacitación dirigido a los usuarios de distritos de adecuación de tierras,*

para permitir y asegurar la eficiente administración y operación y mantenimiento de las obras por parte de la asociación.”.

En este orden de ideas, igualmente se debe tener presente que conforme lo menciona la actividad 13 *"Asesoría y acompañamiento para la administración, operación y conservación de los distritos de adecuación de tierras"* del numeral 6 del Procedimiento PR-ADT-005 - Versión 3, que indica para la UTT, conjuntamente con la Dirección de Adecuación de Tierras que: *"Con el fin de propender por una adecuada prestación del servicio público de adecuación de tierras, se adelantarán jornadas de asesoría y acompañamiento a las Asociaciones de Usuarios en aspectos administrativos, financieros, de cartera, técnicos, ambientales y jurídicos"*. Sobre el particular, no se obtuvo evidencia que acreditara la ejecución de las actividades precitadas para los cinco (5) distritos de adecuación de tierras en operación.

Lo anterior aunado en los resultados descritos en el reporte de hallazgo *"Inobservancia de lineamientos para la recuperación de la inversión en estudios de preinversión de rehabilitación de los Distritos de Adecuación de Tierras - DAT"* el cual informó acerca de la falta de suscripción de actas de compromiso y verificación del estado de paz y salvo de los usuarios relacionados con posibles recuperaciones ocurridas previamente; situaciones que se constituyeron como resultado de las debilidades descritas en el contexto general del presente hallazgo.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento, omisión o falta de implementación de las responsabilidades de la UTT sobre los distritos entregados a Asociaciones de Usuarios. ▪ Débil acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras a la Unidad Técnica Territorial en temas de seguimiento a las Asociaciones de usuarios. ▪ Ausencia o debilidad de en la implementación de un protocolo o 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empezar y/o ejecutar obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras) y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectaciones a terceros en la prestación del servicio público de adecuación de tierras - desabastecimiento de agua (usuarios beneficiarios) ▪ Afectaciones de la productividad de los cultivos y programas de siembras de los beneficiarios usuarios de los distritos de Adecuación de Tierras. ▪ Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de ciudadanos contra la ADR por falta de gestiones

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>manual o guía o estrategia de dialogo con las comunidades indígenas ubicadas en las áreas de influencia de los distritos de adecuación de tierras.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuada interpretación de los procedimientos y normativas aplicables a la supervisión y control de los distritos de pequeña escala. ▪ Vacío procedimental de la ADR para Distritos que no cuentan con contratos de AOC suscritos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falta de acompañamiento a las asociaciones, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información. 	<p>de acompañamiento y fortalecimiento de las Asociaciones de Usuarios en materia administrativa, económica y operativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incumplimientos de disposiciones ambientales de obligatorio cumplimiento que probablemente se traduzcan en la imposición de multas y/o sanciones por parte de las autoridades ambientales del orden regional y/o nacional.

Recomendación(es):

- Que la UTT solicite a la Vicepresidencia de Integración Productiva (Dirección de Adecuación de Tierras) análisis e instrucciones para normar las actividades de AOC en los Distritos de Adecuación de Tierras de pequeña escala que no cuenten con contratos subrogados del INCODER, y/o de la misma ADR. Así las cosas, se deberá verificar la pertinencia de ajustar el procedimiento PR-ADT-005 *“Control y supervisión a la administración, operación y conservación de distritos de adecuación de tierras propiedad del estado, entregado a las asociaciones de usuarios y/o operadores”*, incluyendo actividades mínimas a efectuar con sendas frecuencias y responsables.
- Fortalecer los compromisos y responsabilidades en las UTT sobre gestiones en el proceso de *“Prestación y Apoyo del Servicio Público de Adecuación de Tierras”* y replicar los conocimientos adquiridos, a través de programación de actividades de capacitación que convoque a las Asociaciones de Usuarios y sus afiliados. Los espacios ejecutados deberán soportarse con actas, material de capacitación y listados de asistencia.
- En conjunto con la Dirección de Adecuación de Tierras, contactar a las Asociaciones de Usuarios que administran los DAT de pequeña escala para efectos de visitarlos y así obtener un estado actual de los Distritos, hacer un diagnóstico interno de sus falencias y divulgar planes de acción o mejoramiento en labores de AOC, los cuales deberán monitorearse periódicamente. Para el análisis deberán considerarse los términos del Manual UPRA versión 2018.

- Dado que la UTT tiene bajo su jurisdicción uno de los departamentos cuyas características sociodemográficas de la población requiere de un tratamiento diferencial, esta Oficina de Control Interno considera fundamental que desde allí se plantee el diseño y presentación de una propuesta de acercamiento con las comunidades indígenas con el objetivo de lograr mesas técnicas de dialogo en las cuales se busque establecer acuerdos que den como resultado la normalización de las condiciones jurídicas, ambientales y técnicas de los distritos. En caso de ser necesario, esta Oficina de Control Interno recomienda adicionalmente buscar el apoyo de las entidades estatales que, bien sea por su misionalidad, o por sus necesidades registren mayor experiencia en diálogos con comunidades indígenas, por ejemplo, el Ministerio del Interior.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Desconocimiento, omisión o falta de implementación de las responsabilidades de la UTT sobre los distritos entregados a Asociaciones de Usuarios.
- Débil acompañamiento por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras a la Unidad Técnica Territorial en temas de seguimiento a las Asociaciones de usuarios.
- Vacío procedimental de la ADR para Distritos que no cuentan con contratos de AOC suscritos.
- Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Mediante oficio solicitar acompañamiento a la VIP (Dirección de Adecuación de Tierras) Área Preinversión, para	Un (1) oficio solicitando la visita de campo a los distritos a los profesionales	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-sep-2020	20-oct-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
que efectúen una visita técnica a todas los DAT construidos en el Cauca, debido a que la UTT no tiene el personal técnico capacitado para estas labores.	encargados de estas labores.				
Mediante oficio a la Dirección de Adecuación de Tierras solicitar capacitación y acompañamiento en los temas relacionados con el seguimiento a Asociaciones de Usuarios.	Un (1) oficio solicitando capacitación y acompañamiento	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-sep-2020	20-oct-2020
Solicitar por oficio los procedimientos mediante el cual se elaboren los manuales de Administración, Operación y Conservación para los DAT de pequeña escala, y también se incluya el caso de los resguardos indígenas.	Un (1) oficio solicitando los manuales de AOC a la Dirección de Adecuación de Tierras - Administración de Distritos.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-sep-2020	30-oct-2020
Solicitud de Profesionales con perfiles requeridos en la supervisión del distrito de riego.	Un (1) memorando de solicitud de personal dirigido a la VIP	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-oct-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Una vez efectuado el análisis de las acciones de mejoramiento propuestas, esta Oficina de Control Interno realiza las siguientes precisiones.

- **Primera acción:** Si bien se considera viable esta acción, la UTT como representante de la ADR en territorio y en el marco de sus funciones misionales, y las gerenciales/administrativas asignadas al Director, en lugar de buscar transferir responsabilidades o actividades a la VIP debe sugerir hacia la Dirección de Adecuación de Tierras acciones de carácter propositivo, dados los recursos humanos, técnicos y logísticos asignados a la UTT, en primer lugar, para la subsanación o corrección de las situaciones expuestas en este hallazgo y, en segundo lugar, para prevenir la materialización de los riesgos asociados. Esto, por ejemplo, mediante el diseño de un esquema de visitas acordado con la Dirección de Adecuación de Tierras en donde se

desarrollen actividades que combinen experiencias en campo vividas por dicha dirección.

- **Tercera acción:** Se hace necesario completar la acción con la presentación de un cronograma tentativo, con el cual se busque el acercamiento a las Asociaciones de Usuarios que administran los DAT que no tienen contrato de AOC vigente, con el objetivo de mitigar la situación identificada, o que en conjunto con la Dirección de Adecuación se diseñe e implemente un instructivo, manual, procedimiento, plan de acción o plan de choque en el que se describa detalladamente las acciones a implementar para este tipo de situaciones, o en su defecto, la UTT proponga al nivel central el diseño de estos instrumentos para que sea analizada la viabilidad de su implementación en territorio.

HALLAZGO N° 8. Deficiencias en los soportes documentales y en el Plan de Adquisiciones frente a las entregas de bienes, insumos y/o servicios realizadas a los beneficiarios de los PIDAR.

Descripción: Con el fin de verificar la implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) cofinanciados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de dos (2) PIDAR asignados a la Unidad Técnica Territorial N° 09, los cuales se enuncian enseguida:

RESOLUCIÓN	DESCRIPCIÓN PIDAR / BENEFICIARIO(S) / MUNICIPIO (S)	VALOR COFINANCIACIÓN ADR
Departamento: CAUCA		
N° 1468 del 27-oct-2017	Fortalecimiento de la actividad productiva porcícola ubicada en (17) municipios del departamento del Cauca, contribuyendo a la generación de ingresos económicos para doscientas noventa (290) familias del sector rural. <i>PIDAR ejecutado a través de Convenio de Cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)</i>	\$1.544.000.000
Departamento: VALLE DEL CAUCA		
N° 120 del 21-feb-2018	Establecer, sostener y fortalecer las capacidades y sistemas productivos de 116 pequeños productores de cultivos de aguacate hass, ají, granadilla, gulupa y maracuyá en 18 veredas del municipio de Pradera departamento del Valle del Cauca.	\$1.399.982.156

RESOLUCIÓN	DESCRIPCIÓN PIDAR / BENEFICIARIO(S) / MUNICIPIO (S)	VALOR COFINANCIACIÓN ADR
VALOR TOTAL COFINANCIACIÓN		\$2.943.982.156

Para verificar el cumplimiento procedimental en la entrega de los bienes, insumos y/o servicios en la implementación de los PIDAR, la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra aleatoria de quince (15) beneficiarios del PIDAR Resolución 1468 de 2017 y catorce (14) del PIDAR Resolución 102 de 2018, con el fin de corroborar que se hayan efectuado las entregas en los términos establecidos en el procedimiento *“Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación”* (en adelante, procedimiento PR-IMP-001) versiones 6 y 7, numerales 5.6.1.4 y 5.5.1.4 *“Del Proceso de entrega de bienes, insumos y/o servicios”* respectivamente, y en el Plan de Adquisiciones aprobado mediante el Comité Técnico de Gestión (en adelante, CTG) de cada proyecto, en consecuencia, se identificaron las siguientes situaciones:

a. Entrega de bienes, insumos y/o servicios sin soporte o evidencia.

PIDAR Resolución 1468 de 2017. De once (11) beneficiarios (73% de la muestra), no se evidenciaron tres (3) actas de entrega y recibo a satisfacción de concentrado de levante del 16%, siete (7) de concentrado de levante del 14% y nueve (9) de lechones, para un total de diecinueve (19) actas faltantes.

De la situación anterior llama la atención que, en el numeral 2 *“Avance en la ejecución del plan de inversión”* del informe de seguimiento con fecha 2 de abril de 2019 se reportó el 100% de las entregas de los bienes, las cuales, según las fechas indicadas en el mismo informe, se habrían llevado a cabo entre el 22 de septiembre y 21 de diciembre de 2018, y al 31 de julio de 2020 (fecha de ejecución de esta auditoría), es decir, entre 22 y 19 meses después no se habían obtenido o tramitado los soportes correspondientes, evidenciándose incumplimiento de la actividad 10 *“Entrega de bienes, insumos y/o servicios”* del numeral 6 del procedimiento PR-IMP-001, que establece: *“(…) Al momento de llevar a cabo la entrega, se suscribirá y firmará el*

formato F-IMP-008 Acta de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios. (...).”

PIDAR Resolución 120 de 2018. De cinco (5) beneficiarios (36% de la muestra) no se observaron actas que evidenciaran la entrega y recibo a satisfacción de los bienes y/o servicios entregados a éstos. Cabe mencionar que, estos cinco (5) beneficiarios correspondían a personas que sustituyeron a otros beneficiarios iniciales del PIDAR, según lo evidenciado en Acta N° 14 del 30 de enero de 2019 del CTG, lo que genera incertidumbre sobre las acciones de control implementadas en el proceso de sustitución de beneficiarios o posterior a éste.

De otra parte, la Oficina de Control Interno evidenció en el contenido del Acta N° 16 de fecha 22 de agosto de 2019 la compra de bienes e insumos para el proyecto por valor de \$642.952.220; no obstante, en consultas realizadas en el aplicativo Gestión de Proyectos, así como en la información suministrada por la unidad auditada, no se evidenció las actas de entrega de los bienes adquiridos y relacionados a continuación, que dieran cuenta del valor que se reportó en dicha acta como ejecutado:

DESCRIPCIÓN BIENES E INSUMOS	CANTIDAD ENTREGADA A BENEFICIARIOS	VALOR REPORTADA EN ACTA
Material Vegetal (<i>plántulas de ají, aguacate, maracuyá, granadilla y gulupa</i>)	116	\$98.909.200
Bomba Fumigadora de 20lts	116	\$29.232.000
Guadaña B-45 de 2,5 caballos de fuerza	116	\$126.440.000
Varas de Chonta	63	\$104.310.000
Insumos agrícolas	6464	\$221.544.781
Maderas Cultivables (inmunizante de madera y postes)	39	\$62.516.239
TOTALES		\$642.952.220

b. Actas de entrega sin firma de las partes.

PIDAR Resolución 1468 de 2017. Treinta y dos (32) actas de entrega y recibo a satisfacción de bienes, insumos y/o servicios no fueron suscritas por alguna(s) de las

partes que obligatoriamente debieron estar presentes en el momento de las entregas, es decir, el representante del ejecutor (UNODC), representante de los beneficiarios, Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado y un representante del proveedor, lo cual es indicativo de que la ejecución de las entregas se realizó sin la presencia de todos los actores requeridos; por tanto, se configuró un incumplimiento del Procedimiento PR-IMP-001, numeral 5.6.1.4. (versión 6) y 5.5.1.4. (versión 7) que en este caso indica: *“En el momento de la entrega de los bienes, insumos y/o servicios, por parte del proveedor previamente elegido, deben estar presentes los siguientes actores: a. Representante de la Unidad Técnica Territorial – Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado. b. Representante de los beneficiarios o su delegado. c. Representante del proveedor. d. Representante del ejecutor, (...).”*

La anterior situación denotó que:

- Se efectuaron entregas sin la presencia de todos los actores, corroborando de esta manera lo reportado en los informes de *“Seguimiento a la Implementación”*, en los cuales, a partir del mes de abril de 2019 se señaló en el aparte *“Estado de Gestión del Proyecto”* que: *“(...) se han realizado entregas las cuales deben ser verificadas por UNODC y ADR, puesto que algunas se hicieron sin el acompañamiento. (...)”*
- Las entregas pudieron no cumplir el lleno de requisitos de calidad e instrucciones de uso (funcionamiento), debido a que, 27 actas (84% de las 32 observadas) no contaban con la firma del proveedor, lo que evidenció su ausencia en las entregas, situación que generó en algunos casos quejas de los beneficiarios (no seleccionados como muestra) sobre la calidad de los insumos (concentrados) entregados, quejas que fueron evidenciadas dentro de las piezas documentales del expediente del PIDAR Resolución 1468 de 2017.

c. Actas de entrega sin fecha.

PIDAR Resolución 1468 de 2017. Se identificaron trece (13) actas de entrega y recibo a satisfacción que no presentaron fecha de diligenciamiento o suscripción, situación

que dificultó establecer la oportunidad y cumplimiento de las entregas, en concordancia con el plan de adquisiciones aprobado por el Comité Técnico de Gestión.

d. Inconsistencias en las cantidades entregadas de bienes y/o insumos.

PIDAR Resolución 1468 de 2017. Se identificaron diferencias en las cantidades individuales entregadas a nueve (9) beneficiarios del PIDAR de los insumos Antiparasitario y Cascarilla de Arroz, frente a las cantidades contempladas en el Plan de Adquisiciones, en el cual se había definido entregar a cada beneficiario 2 frascos de Antiparasitario y 20 bultos de Cascarilla de Arroz. Así las cosas, las diferencias identificadas correspondieron a: de los nueve (9) beneficiarios, solo a uno (1) se le hizo entrega de 1 frasco de Antiparasitario, y a siete (7) se les entregó entre 5 y 12 bultos de Cascarilla de Arroz.

Esta situación puede generar que el proyecto no tenga el impacto esperado en las familias beneficiarias, y, por ende, en la comunidad de la que forman parte; así mismo, incrementa la probabilidad de que se presenten quejas y reclamos sobre las cantidades acordadas en el Plan de Adquisiciones frente a las finalmente entregadas.

Sumado a lo anterior, cabe mencionar que, de los dos proyectos de la muestra no se identificó el cargue de las actas de entrega en el aplicativo Gestión de Proyectos, dado que las mismas fueron proporcionadas directamente por el equipo auditado, lo que evidenció incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5.7 *“Del Manejo de la Documentación”* del Procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7) que reza: *“Todos los documentos generados en el proceso de implementación de cada proyecto, reposarán en el archivo físico en la respectiva oficina de la Unidad Técnica Territorial, adicionalmente deben reposar en archivo digital en el sistema definido por la Agencia para tal fin conforme a los criterios definidos en el proceso de gestión documental. Es importante resaltar que en el expediente se deben incluir los documentos relacionados en el presente documento”*. A la vez, la Entidad también estaría incumpliendo lo dispuesto en la Ley General de Archivos N° 594 de 2000, que en su artículo 19 establece: *“Soporte Documental: Las entidades del Estado podrán incorporar tecnologías de avanzada en la administración y*

conservación de sus archivos, empleando cualquier medio técnico, electrónico, informático, óptico o telemático, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

a) Organización archivística de los documentos". (negrita fuera de texto)

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de aprobación de comisiones o gastos de desplazamiento al servidor o delegado de la ADR para que asista a las reuniones de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios, además de las visitas de seguimiento. ▪ Condiciones difíciles de acceso y desplazamiento a los predios, aunado a la cantidad de beneficiarios a cubrir. ▪ Incumplimientos por parte de los responsables de la ejecución del PIDAR en los términos de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios. ▪ Omisión en la obtención y conservación de los documentos generados en el proceso de entregas del PIDAR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. ▪ Desalineación e/o incumplimiento entre las actividades ejecutadas en los PIDAR y las aprobadas en el cronograma y Plan de Inversión. ▪ Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTGL y los aspectos mínimos procedimentales. ▪ Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interrupción de la continuidad en la ejecución del proyecto y la consecución oportuna de sus objetivos. ▪ Incumplimiento de lo pactado y socializado a los beneficiarios del proyecto. ▪ Afectación económica a los beneficiarios del proyecto. ▪ Dificultades para efectuar el cierre financiero del proyecto. ▪ Pérdida de credibilidad de los proyectos cofinanciados por la ADR. ▪ Posibles quejas o demandas de los beneficiarios por incumplimientos de lo pactado en los contratos con los proveedores de bienes insumos y/o servicios del proyecto, o el manejo de sus recursos.

Recomendación(es):

- Hacer un seguimiento trimestral al aplicativo Gestión de Proyectos, con el fin de disponer en este todas las piezas documentales que se hayan podido generar con ocasión de la ejecución de los proyectos, dando orden así al expediente y poder identificar posibles desviaciones que se puedan estar presentando.
- Planeación de comisiones/desplazamientos por número de proyectos: esto asegurará que no existan limitantes por recursos de viaje, para cumplir con los hitos de entregas de bienes, insumos y/o servicios conforme se estipula en los CTG. Adicionalmente, se deberá compartir esta programación con los Representantes de las formas

Organizativas, los ejecutores y los productores/beneficiarios para coordinar su asistencia y garantizar la efectividad de las entregas.

- Que las personas que sean designadas para acompañar las entregas de bienes, insumos y/o servicios por parte de la UTT, lleven las actas de entrega y recibo a satisfacción junto con el plan de adquisiciones actualizado como anexo, de acuerdo a lo concertado en los CTG, para que de esta manera sirva de guía y control al momento de hacer la verificación respecto de la cantidad de los elementos entregados por el proveedor, y así evitar que se presenten inconsistencias en la totalidad de insumos acordados dentro de la implementación de los PIDAR.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Falta de aprobación de comisiones o gastos de desplazamiento al servidor o delegado de la ADR para que asista a las reuniones de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios, además de las visitas de seguimiento.
- Omisión en la obtención y conservación de los documentos generados en el proceso de entregas del PIDAR.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPON SABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Enviar un memorando a la VIP notificando el hallazgo del número de bultos totales de materia orgánica que reporta el MTF vs el POI, y recibir las directrices para realizar el respectivo ajuste.	Una (1) respuesta de la VIP con directrices para realizar el ajuste.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-nov-2020
Elaborar un plan de trabajo que permita subsanar el POI según las directrices recibidas de la VIP.	Un (1) POI ajustado	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-sep-2020	30-nov-2020
Enviar un memorando a la VIP notificando el hallazgo de la inconsistencia de la información reportada en el POI vs el MTF en los	Un (1) POI ajustado.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-sep-2020	30-nov-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
componentes Asistencia Técnica (Contador público) y Gastos operativos (combustible lanchas, mantenimiento preventivo y correctivo de lanchas) y recibir las directrices respectivas para realizar el respectivo ajuste.					
Designar desde la UTT 9 un profesional encargado de la revisión de los formatos y soportes del proyecto estructurado para de reducir posibles errores; quién establecerá comunicación permanente con el enlace en ADR Central para conocer y evidenciar los cambios que realicen o ajusten.	Un (1) memorando de designación.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020
Realizar solicitud para que en el reglamento de estructuración se incluya que todo cambio en los formatos y anexos de un proyecto estructurado lleve el visto bueno del Director territorial para que sea un mecanismo de control de cambios.	Un (1) memorando de solicitud a la VIP.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020

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

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

Respecto al plan de mejoramiento propuesto, la Oficina de Control Interno considera que las fechas establecidas para su cumplimiento deberían abarcar un período de tiempo mayor que permita determinar la eficacia de las acciones propuestas, teniendo en cuenta que los planes de mejoramiento tienen como finalidad generar acciones que eviten la reiteración a futuro de las situaciones identificadas durante la auditoría. Por lo anterior, es importante recordar que durante los seguimientos posteriores que realizará la Oficina de Control Interno a la implementación del plan de mejoramiento se evaluará no solo la ejecución de la acción propuesta sino también su eficacia y, solo así se determinará el cierre del hallazgo.

De otra parte, no se observó la suscripción de acciones de mejora frente a las observaciones en las cantidades de bienes o insumos entregados a los beneficiarios,

motivo por el cual, se hace indispensable incluir acción(es) para mitigar las causas generadoras de esta situación y los riesgos asociados.

HALLAZGO N° 9. Inobservancia de lineamientos procedimentales en la sustitución de beneficiarios de los PIDAR.

Descripción: En cuanto a “Sustitución de Beneficiarios” de los PIDAR, el ítem 5.8 del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), señala que: *“Cuando por fuerza mayor se requiera reemplazar uno o más de los beneficiarios del proyecto, el representante legal de la forma asociativa, presentará solicitud escrita al Director de la Unidad Técnica Territorial, debidamente justificada informando los motivos que dan origen a la sustitución, y se hará responsable por las inversiones realizadas en los predios de los beneficiarios salientes (si fuere el caso) para el cumplimiento de las metas del proyecto, así como la entrega a los beneficiarios que ingresan si a ello hubiere lugar.*

Para el trámite de sustituciones se deberán diligenciar los formatos F-EFP-001 Certificación y autorización de potenciales beneficiarios, F-EFP-002 caracterización de la población y la F-EFP-003 caracterización del predio (si fuere el caso). Adicionalmente, es necesario (si se incluyen nuevos predios) incluir la verificación de requisitos ambientales y verificación Jurídica del Predio para lo cual deben ser diligenciados los formatos F-EFP-004 y F-EFP-005 respectivamente.

El representante de los beneficiarios debe garantizar que los que ingresen como sustitutos, conozcan todos los componentes del proyecto y estén dispuestos a ser partícipes en el cumplimiento de los objetivos propuestos, con la firma de los documentos anteriormente mencionados.

El Director de la Unidad Técnica Territorial o su delegado, deberá verificar que el beneficiario sustituto y el predio (si aplica) cumplan con todos y cada uno de los requisitos técnicos, ambientales, jurídicos y habilitantes de los beneficiarios. (...).

De encontrar viable la sustitución, remitirá copia informativa de los trámites a la Vicepresidencia de Integración Productiva para que se realicen las actualizaciones

correspondientes en los aplicativos dispuestos por la Agencia, así como en el expediente del proyecto; de igual manera deberá informar a la Vicepresidencia de Proyectos sobre la sustitución.”

Bajo este escenario, en los PIDAR seleccionados se observó:

PIDAR Resolución 1468 de 2017. En el numeral 2 del Acta N° 10 de sesión del CTG llevada a cabo el 21 de enero de 2019 se observó la sustitución de 40 beneficiarios del PIDAR; no obstante, en la misma acta se registró una matriz con el listado de documentación faltante de cada uno de los beneficiarios que se requería para formalizar su integración al PIDAR y su participación en este, por lo que, al no encontrar dicha documentación en el aplicativo Gestión de Proyectos, la Oficina de Control Interno indagó sobre el asunto con los responsables en la UTT, quienes mediante correo electrónico del 13 de agosto de 2020, informaron: *“La sustitución de 40 beneficiarios en el proyecto en mención ha sido compleja, toda vez que, la organización ANUC no envió una carta de solicitud de cambio de beneficiarios, y fue la UTT quien en el proceso de supervisión de entregas evidenció este caso. Se inicia un proceso de solicitud y acompañamiento a la organización ANUC para el cumplimiento de los requerimientos por cambio de beneficiarios como lo estipula el procedimiento de Implementación de la ADR. A la fecha y con múltiples jornadas de acompañamiento técnico, profesional y de gestión aún no ha sido posible que la organización cumpla con los requisitos para obtener la viabilidad jurídica y ambiental de estos beneficiarios y con ello la aprobación. Es por ello que, la información de cambios aún no ha sido reportada a la VIP toda vez que se está a la espera de cumplir la viabilidad jurídica y ambiental de los cambios de beneficiarios.”*

La afirmación anterior evidenció el incumplimiento de los requisitos procedimentales para la sustitución de beneficiarios, los cuales, al 31 de julio de 2020 no se habían completado y/o cumplido en su totalidad, es decir, dieciocho (18) meses después de que el CTG aprobó la sustitución; no obstante, llama la atención que a la fecha del acta (21 de enero de 2019) se había realizado entrega de bienes y/o servicios a personas que no habían alcanzado la calidad de beneficiarios del PIDAR, según la afirmación contenida en el numeral 3 del acta, así: *“(…) la UTT solicita a UNODC el concepto de aceptación de*

solicitud del segundo desembolso sin que este el 100% de la documentación de cambio de los beneficiarios aprobados. A lo cual UNODC manifiesta que para ello no se enviaran las actas de entrega de los beneficiarios no aprobados; (...)”.

Esta situación puede materializar el riesgo de pérdida de recursos, en caso de que los beneficiarios no cumplan los requisitos técnicos, jurídicos o ambientales para formar parte del PIDAR.

PIDAR Resolución 120 de 2018. En Acta N° 14 de sesión del CTG llevada a cabo el 30 de enero de 2019 se observó la aprobación del ingreso de treinta y tres (33) personas por sustitución de otras, que fueron viabilizadas, tanto técnica como jurídicamente para ostentar la calidad de beneficiarios del PIDAR; no obstante, no se evidenció el envío de la copia informativa de los trámites a la Vicepresidencia de Integración Productiva para las actualizaciones correspondientes, como tampoco a la Vicepresidencia de Proyectos.

Además, cabe mencionar que la ausencia de información sobre la sustitución de beneficiarios en el aplicativo Gestión de Proyectos genera incumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5.7 “*Del Manejo de la Documentación*” del Procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), y a la vez, lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley General de Archivos N° 594 del 2000, descritos en el hallazgo anterior.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento, omisión y/o falta de implementación de los requisitos procedimentales para realizar sustituciones de beneficiarios al PIDAR. ▪ Omisión de las instrucciones y orientaciones por parte del Comité Técnico de Gestión sobre el esquema de aprobación de sustitución de beneficiarios. ▪ Ausencia de seguimiento documental para llevar el registro de las acciones efectuadas frente a la sustitución de beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. ▪ Entrega de bienes/servicios/insumos a personas ajenas al PIDAR (que no sean sus beneficiarios o personas autorizadas). ▪ Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectaciones a terceros por el cambio de las condiciones iniciales aceptadas por los beneficiarios del proyecto. ▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la inadecuada ejecución del proyecto. ▪ Posible pérdida de recursos económicos e insumos por entrega y retiro de bienes, servicios y/o insumos a personas que no son beneficiarias del proyecto. ▪ Eventuales interrupciones a la implementación del proyecto por falta de aprobaciones técnicas, jurídicas y/o

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
		ambientales en la sustitución de beneficiarios

Recomendación(es):

- Establecer unos tiempos con el Representante de la Asociación de beneficiarios para la entrega de la documentación faltante, donde en caso de que se incumplan los términos, se eleve a la sede central la situación presentada, con el fin de que se tome una decisión de facto frente a las personas que aún no cumplen con la subsanación para ostentar la calidad de beneficiarios.
- Realizar una lista de chequeo complementaria a las sesiones de los CTG para los casos en que se presenta aprobación de sustituciones de beneficiarios, y así controle que éstos sean remitidos a las Vicepresidencias de Integración Productiva y de Proyectos; o también puede contemplarse como un compromiso a revisar en la siguiente sesión del CTG la validación de que las sustituciones fueron debidamente reportadas a nivel central.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Omisión de las instrucciones y orientaciones por parte del Comité Técnico de Gestión sobre el esquema de aprobación de sustitución de beneficiarios.
- Ausencia de seguimiento documental para llevar el registro de las acciones efectuadas frente a la sustitución de beneficiarios.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Socializar al Representante Legal de las organizaciones beneficiarias, en el marco de los CTG, la directriz de	Doce (12) organizaciones beneficiarias con conocimiento en el procedimiento de	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-nov-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
sustitución de beneficiarios, si hay lugar en la Implementación del PIDAR.	sustitución de beneficiarios.				
Socializar y solicitar al Representante Legal de las organizaciones beneficiarias en el marco de los CTG, los documentos requeridos en la sustitución de beneficiarios.	Doce (12) organizaciones beneficiarias con seguimiento en la documentación requerida en la sustitución de beneficiarios, de acuerdo con el procedimiento.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-nov-2020

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

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

En cuanto al plan de mejoramiento propuesto por la UTT, esta Oficina de Control Interno considera que, además de socializarle al Representante Legal de la Asociaciones el paso a paso establecido en el procedimiento respecto a la sustitución de beneficiarios, es necesario fijar un término de entrega de la documentación, y enviar *“copia informativa de los trámites a la Vicepresidencia de Integración Productiva para que se realicen las actualizaciones correspondientes en los aplicativos dispuestos por la Agencia, así como en el expediente del proyecto.”* (Ítem 5.8 del procedimiento PR-IMP-001 - Versión 7). De igual manera, se deberá informar a dicha Vicepresidencia si la forma organizativa no cumple con los requisitos, solicitando orientación sobre el proceder de la UTT frente a la situación presentada.

HALLAZGO N° 10. Debilidades en seguimiento a la ejecución de los PIDAR, en la documentación de respaldo e incumplimiento en elaboración y presentación de los informes mensuales.

Descripción: El Procedimiento PR-IMP-001 en su versión 7 del 15 de noviembre de 2018, definió el *“Seguimiento a la Implementación”* como: *“Seguimiento al cumplimiento del cronograma de actividades previsto en el marco de implementación del PIDAR”*, y para llevar a cabo dicha labor, consagró en el numeral 6, actividad 11 *“Visitas de seguimiento a la implementación”* precisando que: *“Se realizarán visitas de seguimiento periódico, con el fin de reportar el estado de avance, dificultades presentadas, avance en la ejecución*

financiera (cofinanciación y contrapartida), de acuerdo con lo aprobado en los comités técnicos de gestión de proyectos”, estableciendo para su registro el formato “Visita de Seguimiento” (F-IMP-001) y asignando como responsables a las Unidades Técnicas Territoriales. Así las cosas, se presentan a continuación los resultados de incumplimientos observados en la revisión de los PIDAR de la muestra:

a. Omisión captura de información relevante durante visitas de seguimiento.

- En acta de visita realizada al municipio de El Tambo (Cauca) el 4 de marzo de 2019 del **PIDAR Resolución 1468 de 2017**, se indicó haber visitado a treinta y siete (37) beneficiarios; no obstante, el documento no contenía las firmas que evidenciaran tales visitas, así como tampoco, descripción alguna de lo observado y verificado durante estas.
- Mediante actas de fechas 6, 7, 9 y 13 de mayo de 2019 del **PIDAR Resolución 1468 de 2017**, la Oficina de Control Interno pudo constatar la ejecución de visitas de seguimiento a treinta y nueve (39) beneficiarios del proyecto, actas en las que se registraron observaciones acerca de la entrega de los insumos y se adjuntó los listados de asistencia firmados por los beneficiarios visitados; no obstante, el formato utilizado fue el de “Actas Internas y Externas” (F-DER-001) y no el de “Visita de Seguimiento” (F-IMP-010), por lo que, se omitió el registro de información relacionada con: datos básicos del proyecto, seguimiento al cumplimiento del cronograma de actividades y compromisos establecidos. Idéntica situación se evidenció en actas de fechas 29, 30 y 31 de mayo de 2019 del **PIDAR Resolución 120 de 2018**, mediante las cuales la Oficina de Control Interno constató la ejecución de visitas de seguimiento a veinte (20) beneficiarios.

Los anteriores incumplimientos procedimentales, permiten concluir además las siguientes debilidades de control:

- Aunque procedimentalmente las visitas de seguimiento no tienen definida una periodicidad para llevarse a cabo, éstas debieron tener una frecuencia para su

ejecución (mensual, trimestral o semestral), lo cual no se evidenció en la documentación aportada por la UTT o la consultada en el aplicativo Gestión de Proyectos.

- La omisión en el uso del formato establecido para las visitas de seguimiento afectó la recopilación de datos esenciales para el seguimiento a la implementación del PIDAR, tales como: "*Seguimiento al cumplimiento del cronograma de actividades*" (numeral 2 del formato) y "*Desarrollo de la Visita y Compromisos*" (numeral 4), los cuales se requieren para establecer el estado de avance de los PIDAR y el nivel de ejecución de los recursos de cofinanciación incluyendo la contrapartida, o identificar las dificultades en ello, lo cual, la Oficina de Control Interno no pudo determinar para conceptuar al respecto.
- La información suministrada de las visitas generó incertidumbre frente a la cobertura de los beneficiarios en el proceso de seguimiento, puesto que, del PIDAR Resolución 1468 de 2017 con 290 beneficiarios se pudo constatar visitas a 76 de ellos (26%), y del PIDAR Resolución 120 de 2018, de 116 beneficiarios se constató visitas a 20 (17%).

Además, considerando la forma como fue entregada la información por parte de la UTT (en correo electrónico del 27 de julio de 2020), a la vez, el estado de organización de la misma observada por el equipo auditor en el aplicativo Gestión de Proyectos, la cual no evidenció, entre otros aspectos, un orden cronológico adecuado que permitiera una correcta y fácil ubicación de los temas a evaluar, también se estaría incumpliendo lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley General de Archivos N° 594 de 2000.

De otra parte, considerando los términos del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), que demanda en su numeral 6, actividad 12: "*Presentar informe mensual (25 de cada mes), donde se reporte el avance técnico, administrativo y financiero de los proyectos, de acuerdo al cronograma de actividades propuesto para la implementación del proyecto con sus soportes, el cual deberá ser remitido a la VIP el primer día hábil del siguiente mes a través de correo electrónico.*", así como lo indicado en la Circular 070 del 18 de abril de

2018 dirigida a los Directores de las Unidades Técnicas Territoriales, mediante la cual, la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR estableció que: *"con corte al 25 de cada mes, se remita a esta Vicepresidencia un INFORME TÉCNICO del estado de ejecución de los Proyectos (...) cofinanciados por la Agencia en los departamentos de su jurisdicción y competencia. (...)"*, esta Oficina de Control Interno encontró las siguientes situaciones de incumplimientos asociados:

b. Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento.

PIDAR Resolución 1468 de 2017. Con corte al mes de junio del año 2020 se debieron haber elaborado y presentado veintinueve (29) informes de seguimiento mensual, teniendo en cuenta que, el primer Comité Técnico de Gestión (Acta N° 1) fue realizado el 29 de enero de 2018; no obstante, se identificaron solo ocho (8) informes cargados en el aplicativo Gestión de Proyectos correspondientes a los meses de abril, junio, agosto, septiembre, octubre y diciembre del año 2019, y dos (2) informes de los cuales no se pudo establecer su fecha de elaboración, es decir, se cumplió en un 27% la elaboración de los informes.

PIDAR Resolución 120 de 2018. De acuerdo con información registrada en Acta N° 2 del 3 de julio de 2018, el Comité Técnico de Gestión aprobó el plan de trabajo presentado, así las cosas, para el mes de junio de 2020 se debieron haber elaborado y presentado veintitrés (23) informes de seguimiento; de los cuales, se identificaron seis (6) correspondientes a los meses de julio, agosto (2), octubre y diciembre de 2019, y otro del cual no fue posible identificar su fecha de elaboración, es decir, se cumplió en un 26% su elaboración.

c. Ausencia de soportes que sustenten la entrega de los informes en la fecha establecida.

No se observó en el aplicativo Gestión de Proyectos, la evidencia de la remisión de los informes antes mencionados a la Vicepresidencia de Integración Productiva, así como

tampoco se identificó la entrega de estos soportes en la información suministrada por la Unidad Técnica Territorial.

d. Debilidades en el contenido de los informes de seguimiento.

PIDAR Resolución 1468 de 2017. Los informes correspondientes a los meses de agosto y septiembre de 2019, presentaron la misma información relacionada. Teniendo en cuenta que corresponden a meses diferentes, se generaron inquietudes respecto a la ejecución del seguimiento efectuado para dichos cortes.

En el informe de seguimiento del 1 de agosto de 2019, se informó en el campo “*Seguimiento a los Comités Técnicos de Gestión - CTG*”, que a la fecha se habían realizado trece (13) comités, este último con fecha 14 de abril de 2019 (del cual no fue identificada el acta correspondiente); no obstante, verificado el expediente del proyecto se identificó que el treceavo comité fue ejecutado el 22 de octubre de 2019, tal como constó en acta, reflejando una inconsistencia frente a la totalidad de CTG realizados, pues se debió reportar solo doce (12) comités evidenciados por Acta en la fecha de corte de tal informe.

PIDAR Resolución 120 de 2018. Se identificaron dos (2) informes mensuales con fechas del 1 y 6 de agosto del año 2019, situación que generó incertidumbre al no lograr identificar a qué periodo realmente pertenecieron, debido a que la información reportada en cada informe era diferente.

Adicionalmente, en el contenido de seis (6) informes correspondientes a los meses de abril, junio, agosto, septiembre, octubre y diciembre de 2019 del **PIDAR Resolución 1468 de 2017**, se observó que se omitió información respecto a: “*Aspectos que requieren fortalecimiento*” y “*lecciones aprendidas*”, al igual que, en cinco (5) informes correspondientes a los meses junio, agosto (2), octubre y diciembre de 2019 del **PIDAR Resolución 120 de 2018** se omitió información relacionada con “*alertas o situaciones por resolver*”, “*aspectos que requieren fortalecimiento*” y “*lecciones aprendidas*”, lo que redundó en no haber abordado los aspectos técnicos, administrativos y financieros de

cada PIDAR, dificultando para el equipo auditor concluir sobre el estado de evolución de la implementación a la fecha de cada reporte.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento, omisión o inadecuada aplicación del procedimiento de Implementación de Proyectos Integrales por parte de la UTT. ▪ Deficiencias en el monitoreo y seguimiento de los PIDAR por parte del equipo de la UTT. ▪ Omisión en la obtención y conservación de los documentos generados en el proceso de implementación del PIDAR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. ▪ Falta de trazabilidad del proyecto durante el proceso de implementación del proyecto. ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. ▪ Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR (inadecuada priorización de compras y contrataciones). ▪ Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin de obtener beneficios mediante los proyectos cofinanciados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interrupción de la continuidad en la ejecución del proyecto y la consecución oportuna de sus objetivos. ▪ Incumplimientos de lo pactado y socializado a los beneficiarios del proyecto. ▪ Desconocimiento del avance del proyecto cofinanciado y desviaciones no identificadas respecto del cronograma aprobado. ▪ Daños a la imagen de la ADR. ▪ Pérdida o ausencia de información en los expedientes físicos y por tanto digitales que puedan dar claridad sobre la trazabilidad del proyecto y que puedan ser piezas documentales esenciales para adelantar actividades al interior del proyecto cofinanciado.

Recomendación(es):

Para cumplir con los requerimientos de seguimiento a la implementación de los PIDAR, se insta al Director de la UTT instruir a su equipo con una metodología ágil y práctica que considere los siguientes criterios:

- **Control cronológico y consecutivo de las actas de visitas e informes de seguimiento:** esto asegura la trazabilidad del proyecto en cada instancia de monitoreo (comités técnicos o reuniones internas de la UTT). Para lograrlo, se podrán valer de listas de chequeo o índices de documentos del PIDAR.
- **Planeación de las entregas de reportes:** asignar a los servidores responsables de los PIDAR la labor de coordinar y programar los hitos de elaboración y entrega de los Informes de Seguimiento / Informes técnicos mensuales, con el fin de evitar atrasos o

imprevistos en la fecha de cumplimiento de su presentación a la Vicepresidencia de Integración Productiva. Para el efecto, se pueden valer de herramientas tales como Outlook, la cual permite monitorear los compromisos, fechas de vencimientos y encargados.

- **Programación de jornadas de gestión documental:** corresponderían a espacios dispuestos por el Director de la UTT, acordes con las actividades y responsabilidades de sus colaboradores, en donde se encargan de recopilar, archivar, digitalizar y cargar la información de la ejecución de los PIDAR en los repositorios dispuestos para el efecto (Gestión de Proyectos, Banco de Proyectos, archivo físico). Para constatar el éxito de cada jornada, deberán realizarse revisiones aleatorias, las cuales deberán compararse con una "*rendición de cuentas*" de las labores de cada servidor asignado.
- **Monitoreo de avances de PIDAR:** se insta a que los Secretarios Técnicos de los CTG comparen los resultados expuestos en cada sesión frente a los reportes mensuales que se enviarán a la Vicepresidencia de Integración Productiva. En caso de identificar desviaciones, deberán realizarse las gestiones de subsanación pertinentes, debidamente documentadas o con posibilidad de ser trazables.
- **Programación de visitas a los PIDAR:** con base a los cronogramas e hitos relevantes de los Proyectos, se debería contar con un cronograma de visitas planeadas, las cuales deben prever la solicitud de comisiones y viáticos del caso.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Deficiencias en el monitoreo y seguimiento de los PIDAR por parte del equipo de la UTT.
- Omisión en la obtención y conservación de los documentos generados en el proceso de implementación del PIDAR.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Memorando dirigido a la VIP para la solicitud de personal contratista para la UTT 9 que permita dar cumplimiento al monitoreo y seguimiento de los PIDAR	Un (1) memorando dirigido al Vicepresidente de Integración Productiva con solicitud de personal contratista para apoyo en el componente de Implementación.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-oct-2020
Reunión con el Director de la UTT 9 y el equipo de contratistas (4) que permitan generar estrategias para las acciones de seguimiento y monitoreo en campo, así como la socialización de los formatos requeridos para certificar la actividad.	Una (1) reunión con acciones estratégicas que permitan a corto plazo generar estrategias para las acciones de seguimiento y monitoreo en campo de los 15 PIDAR.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-oct-2020
Solicitar en el CTGL realizado mensualmente con UNODC la necesidad y el acceso a toda la información que se genere como resultado de la Implementación del Proyecto.	Una (1) reunión de solicitud y acceso a la información en el marco de la realización del CTGL.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-sep-2020
Realizar el cargue de la documentación al aplicativo Gestión de Proyectos para actualizar la información de cada PIDAR	Aplicativo de Gestión de Proyectos con información actualizada de los 15 PIDAR en Implementación en la UTT.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	31-oct-2020

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

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

Dentro de las acciones propuestas en el plan de mejoramiento, esta Oficina de Control Interno identificó:

- No se observaron acciones relacionadas con la emisión y entrega de los informes de seguimiento y/o informes técnicos mensuales, situación que posibilita la materialización del riesgo asociado referente a *“Atrasos/cuellos de botella en la ejecución de las actividades relevantes de los PIDAR”*, debido a que no se está realizando un monitoreo adecuado del avance del proyecto que permita identificar oportunamente desviaciones respecto al cronograma de actividades aprobado.

- En la solicitud de información a la UNODC (Cooperante ejecutor PIDAR), es importante dejar la trazabilidad de dicha solicitud y la respuesta a la misma, lo cual se puede hacer mediante acta en caso de que exista la reunión y su respectivo listado de asistencia, o en un eventual caso, la comunicación escrita (oficio o correo electrónico).
- La acción propuesta *"Realizar el cargue de la documentación al aplicativo Gestión de Proyectos (...)"*, es una actividad obligada por el procedimiento PR-IMP-001, por lo cual, se insta a la UTT a complementarla con un seguimiento permanente, mediante validaciones a la documentación cargada con listas de chequeo, con una periodicidad definida y adecuada a las necesidades de actualización a medida que avanza la implementación de los proyectos, recordando que el aplicativo Gestión de Proyectos debiera actuar como espejo en línea frente a la realidad operativa de los PIDAR.

HALLAZGO N° 11. Incumplimiento de requisitos en socialización de los PIDAR y en la conformación de los Comités Técnicos de Gestión.

Descripción: Una de las etapas de la implementación de los PIDAR corresponde a su socialización, posteriormente, la constitución de los Comités Técnicos de Gestión (en adelante, CTG), sus integrantes, calidades y funciones, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Procedimiento PR-IMP-001, cuya versión aplicable está relacionada con la fecha de aprobación del acto administrativo de cofinanciación y fechas de ejecución de las actividades en cada PIDAR. Así las cosas, en la verificación de estos aspectos en los PIDAR de la muestra seleccionada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

a. Falta de participación de Entidades Territoriales en socialización del PIDAR.

El Procedimiento PR-IMP-001 (Versión 2) en el numeral 6, actividad 7, establece: *"Coordinar la logística y **realizar la reunión de socialización con la forma asociativa beneficiaria y las entidades territoriales**, presentando la totalidad de la información del Proyecto (...), incluyendo el plan de inversiones correspondiente, así como las*

fases de ejecución y/o realización comités técnicos para la aprobación de compras y/o adquisiciones según el Plan de inversiones. (...)." (Negrita fuera de texto).

Así mismo, mediante la Circular 075 emitida por la Vicepresidencia de Integración Productiva el 26 de abril de 2018, se solicitó a los Directores de las UTT: “(...) *socializar ante las Alcaldías Municipales y las UMATAS quienes hagan sus veces, e incluso en los respectivos CMDR, los respectivos Proyectos (...) que han sido cofinanciados por la ADR en su jurisdicción, con la finalidad de garantizar la respectiva articulación con los entes territoriales y demás autoridades, en beneficio de los productores rurales y de la imagen institucional de la Agencia. (...)*”; no obstante, en la muestra seleccionada se evidenció:

PIDAR Resolución 1468 de 2017. Se observó un acta de visita del 1 de noviembre de 2017 con la cual se sustentó la socialización del PIDAR a la forma asociativa beneficiaria, en la que su contenido no evidenció la participación de entes territoriales.

PIDAR Resolución 120 de 2018. Se identificó que mediante oficio radicado N° 20183509002712 del 7 de junio de 2018 e citó a la Alcaldía Municipal de Pradera para la socialización del proyecto, aunque el PIDAR había sido socializado el 24 de marzo de 2018, según se evidenció en “Acta de Visita” de la misma fecha, en la que no se observó la participación de otro ente territorial.

b. Falta de participación y citación a Entidades Territoriales para la conformación del CTG.

El procedimiento PR-IMP-001 (Versión 2) en el numeral 6, actividad 8, establece: “*Conformar comité técnico del proyecto. Citar a la reunión de conformación del comité técnico a las entidades territoriales que deben hacer parte del proceso de implementación del proyecto (...)*”; no obstante, en Acta N° 1 del 29 de enero de 2018 del **PIDAR Resolución 1468 de 2017** se observó que, el Comité Técnico de Gestión (CTG) fue conformado por un delegado de la ADR, el representante de la forma asociativa y un representante del ejecutor UNODC, y no se observó en el expediente

del PIDAR, cargado en el aplicativo Gestión de Proyectos un documento u otro soporte que evidenciara citación a las entidades territoriales a esta reunión de conformación del CTG.

c. Ausencia de Secretario Técnico en integrantes del CTG.

De un total de catorce (14) actas del CTG verificadas del PIDAR con Resolución 1468 de 2017, cinco (5) actas (36%) presentaron incumplimiento en la designación de un funcionario o contratista de la ADR que fungiera como Secretario Técnico en las sesiones de dicho comité, al igual que, de un total de diecinueve (19) actas del PIDAR con Resolución 120 de 2018, cuatro (4) actas (21%) presentaron esta deficiencia.

A continuación, se detallan los lineamientos incumplidos del Procedimiento PR-IMP-001, cuya versión aplicable corresponde a la fecha de realización de las sesiones del CTG, así:

- Versión 3 del 30 de abril de 2018 y versión 4 del 18 de mayo de 2018, numeral 5.2.2.1 *“Integrantes. (...) Nota 1. A la reunión de Comité Técnico de Gestión del Proyecto asistirá un profesional (funcionario o contratista) de la Unidad Técnica Territorial de la ADR, quien actuará como secretario técnico. (...)”* Actas N° 4 sesión CTG del 7 de mayo de 2018 y N° 5 del 27 de julio de 2018 del PIDAR Resolución 1468 de 2017.
- Versión 6 del 5 de septiembre de 2018, numeral 5.2.2.1 *“Integrantes. El Comité Técnico de Gestión del Proyecto se conformará por (...): d. Secretario Técnico del Comité: funcionario o contratista de la Unidad Técnica Territorial de la ADR quien debe contar con la idoneidad técnica requerida para desarrollar esta tarea. (...)”* Acta N° 7 sesión CTG del 12 de octubre de 2018 del PIDAR Resolución 1468 de 2017 y Actas N° 9 sesión CTG del 1 de octubre de 2018, N° 10 del 26 de octubre de 2018 y N° 11 del 2 de noviembre de 2018 del PIDAR Resolución 120 de 2018.
- Versión 7 del 15 de noviembre de 2018, numeral 5.5. *“Comité Técnico de Gestión. (...) Nota 6. La secretaría Técnica del Comité deberá ser asumida por la Unidad*

Técnica Territorial de la ADR en cabeza de quien sea designado por el director de la Unidad Técnica Territorial.” Actas N° 9 sesión CTG del 28 de noviembre de 2018 y N° 12 del 7 de octubre de 2019 del PIDAR Resolución 1468 de 2017 y Acta N° 14 sesión CTG del 30 de enero de 2019 del PIDAR Resolución 120 de 2018.

Ahora bien, dada la falta de este integrante *“con la idoneidad técnica requerida para desarrollar esta tarea”*, se materializó la siguiente imprecisión en dos actas del CTG del PIDAR con Resolución 1468 de 2017, que se hubiera evitado al ser un control propio del rol que ejercería el secretario técnico dentro de las sesiones del Comité: Se identificaron con numeración repetida (N° 12), las actas del 28 de febrero y 7 de octubre de 2019.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de planeación anticipada y logística de convocatoria de entidades territoriales para mitigar los efectos de su eventual inasistencia. ▪ Desconocimiento de los lineamientos emitidos para el proceso de implementación de PIDAR en lo referente a la socialización y conformación de los Comités Técnicos de Gestión de los PIDAR. ▪ Ausencia de designación formal de secretario técnico por parte del director de la Unidad Técnica Territorial durante las sesiones de los CTG y falta de ejercicio de sus funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. ▪ Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión, sin presencia del quorum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de trazabilidad de la información, compromisos y demás actuaciones en el marco de las reuniones del CTG. ▪ Falta de seguimiento de los compromisos adquiridos por los miembros del Comité Técnico de Gestión en cada una de las sesiones realizadas, tanto en modalidad presencial como virtual. ▪ Ausencia de articulación e integración con las entidades territoriales de la jurisdicción de la UTT.

Recomendación(es):

Se insta a la comunicación constante con las entidades territoriales (por oficio o comunicación directa de la ADR), a instancias municipales del caso (Alcaldías, UMATAS o CMDR, según apliquen en las jurisdicciones involucradas en la implementación), para mantener articulación con las mismas y así garantizar el apoyo necesario para atender

posibles dificultades y/o suplir necesidades que beneficien a las comunidades favorecidas por los PIDAR, logrando una mayor efectividad en su implementación.

De otra parte, se recomienda que desde las primeras sesiones del Comité Técnico de Gestión se indique como parte de la orden del día la selección del Secretario Técnico, y se den a conocer sus roles, funciones y prohibiciones. No deberán ejecutarse Comités sin que se cumpla este requisito de la orden del día. Se adiciona también la importancia de que dicha persona lleve un archivo ordenado cronológicamente y por número consecutivo, de las actas, así como de los anexos a las mismas, digitalizando en simultáneo cada cierto tiempo (según determine el director de la UTT) en el repositorio de la ADR (Gestión de Proyectos u otro medio que se disponga para el efecto).

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Desconocimiento de los lineamientos emitidos para el proceso de implementación de PIDAR en lo referente a la socialización y conformación de los Comités Técnicos de Gestión de los PIDAR.
- Ausencia de designación formal de secretario técnico por parte del director de la Unidad Técnica Territorial durante las sesiones de los CTG y falta de ejercicio de sus funciones.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Fortalecer la etapa de socialización de los PIDAR con la inclusión de los entes territoriales (UMATAS - Secretarías de Agricultura Municipales)	Un (1) PIDAR Resolució n 806 socializado a entes Territoriales	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-sep-2020
Socializar a los entes territoriales de los municipios donde la ADR implementa proyectos PIDAR	Quince (15) PIDAR socializados a los entes Territoriales en el estado de implementación	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	31-dic-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
sobre el estado de los Proyectos en cada uno de sus territorios.	actualizado con entrega de base de datos de beneficiarios del proyecto.				
Memorando de designación de Secretario Técnico en los PIDAR en Implementación con cumplimiento de sus funciones.	Quince (15) PIDAR con designación de Secretario Técnico en cumplimiento de sus funciones.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-sep-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Si bien las acciones propuestas para la primera causa son adecuadas, la Oficina de Control Interno invita a la UTT a generar acciones complementarias de tipo preventivo y que además estén dirigidas a fortalecer la ejecución de las actividades del proceso de Implementación en representación de la Entidad, toda vez que, las observaciones generadas fueron identificadas más al interior que desde la misma externalidad con los actores territoriales. Se indica como acción complementaria la constante consulta del aplicativo Isolución y/o correos masivos que informen acerca de cambios normativos al interior de la entidad, para evitar incurrir en errores o incumplimientos procedimentales que recaen por la desactualización de los responsables en la ejecución de los procesos.

Es importante recordar que las acciones propuestas en el plan de mejoramiento deben ser orientadas a la ejecución de estas aun cuando se hayan vencido, pues el objetivo de este es evitar que las situaciones identificadas se vuelvan reiterativas y también que la puesta en marcha del plan sea eficaz a futuro.

HALLAZGO N° 12. Disposiciones para validación de requisitos ambientales y financieros no aplicadas en la estructuración de los PIDAR.

Descripción: Para verificar el cumplimiento del procedimiento “Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural” - versión 4 (en adelante, procedimiento PR-EFP-001), la Oficina de Control Interno revisó la iniciativa radicada en el aplicativo Banco de Proyectos con N° 619 de 2019, con el nombre de “*Establecimiento*

de un Sistema Agroforestal de Cacao Asociado con Bananito y Arboles Maderables para sombrío, y el Establecimiento del Cultivo de Coco, para beneficiar a 262 familias de los Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas, Ubicados en el distrito especial de Buenaventura - Departamento del Valle del Cauca”, identificando lo siguiente:

a. Requisitos Ambientales. El literal c) del ítem 5.2.2 “Requisitos ambientales” del procedimiento PR-EFP-001, establece: *“Demostrar que se cuenta con las licencias, concesiones, autorizaciones y/o permisos ambientales necesarios para desarrollar el proyecto integral, o su respectivo trámite emitidos por la autoridad competente”,* de lo que, en la iniciativa revisada se evidenció:

- En el aparte *“Permisos, Licencias o Concesiones para el Uso, Manejo o Aprovechamiento de los Recursos Naturales que requiere el Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural”* del formato Requisitos Ambientales (F-EFP-004) se observó que en las casillas respectivas se diligenció *“NO”*, es decir, dichos permisos y/o licencias no se obtuvieron.
- En el numeral 3.3.1 *“Identificación de impactos”* del Marco Lógico (F-EFP-009) se desarrolló una matriz estableciendo actividades, impactos y la descripción de la manera como se mitigarían estos impactos, en la cual se observó que algunos de estos impactos eran negativos y con incidencia en la contaminación de suelos y agua, de la siguiente manera:

ACTIVIDAD	IMPACTO	DESCRIPCIÓN
Canal de drenaje primario para el cultivo de coco.	(-) Contaminación de recurso hídrico.	Una vez construidos los canales, en épocas de lluvia estos se inundarán y arrastrarán sólidos suspendidos y nutrientes a los cuerpos de agua superficiales presentes en la zona, lavando nutrientes.
Manejo de plagas y enfermedades para cacao, bananito y coco.	(-) Contaminación del suelo y agua con residuos sólidos	Se tiene contemplado el uso de biopreparados de origen comercial para el control de plagas y enfermedades, de los cuales resultan residuos como envases, empaques, plásticos.
Cosecha y postcosecha para	(-) Contaminación del suelo y agua	Producto de la cosecha se generan los subproductos (mazorcas, vástagos, hojas) los

ACTIVIDAD	IMPACTO	DESCRIPCIÓN
<i>cacao, bananito y coco.</i>	<i>con residuos sólidos</i>	<i>cuales se dispondrán mediante composteras y/o cobertura vegetal. Por otra parte, se encuentran los residuos generados en el mantenimiento de las lanchas.</i>

En consonancia con lo expuesto, con la descripción de la mitigación de los impactos para esta Oficina de Control Interno no se certificó la manera adecuada para hacer la disposición de los vertimientos y residuos generados a causa de la ejecución del proyecto, resultando en un incumplimiento al no demostrar los permisos ambientales necesarios para desarrollar el PIDAR.

Es por ello, que se hace necesario y expedito que haya una solicitud de un permiso de vertimientos a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015 en la Sección 5 Artículo 2.2.3.3.5.1. *"Requerimiento de Permiso de Vertimiento: Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimiento a las aguas superficiales, marinas o al suelo deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos."* y en el Artículo 2.2.3.3.5.7. *"Otorgamiento del permiso de vertimiento. La autoridad ambiental competente, con fundamento en la clasificación de aguas, en la evaluación de la información aportada por el solicitante, en los hechos y circunstancias deducidos de las visitas técnicas practicadas y en el informe técnico, otorgará o negará el permiso de vertimiento mediante resolución."*

b. Requisitos Financieros. El literal a) del ítem 5.2.3 *"Requisitos financieros"* del procedimiento PR-EFP-001, señala que: *"Cuando se trate de contrapartida representada en mano de obra, se requiere presentar una certificación de compromiso de aportarla, **con el debido sustento técnico, cálculo de jornales y costo de los mismos.**"* (negrita fuera de texto). Al respecto, en documento allegado por la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico - ACIVA R.P, de fecha 30 de septiembre de 2019, se certificaron los recursos de la contrapartida de la siguiente manera:

CONTRAPARTIDA MANO DE OBRA	CANTIDAD (Jornales)	VALOR (Jornal)	VALOR TOTAL
Mano de Obra para la siembra de 223 has del cultivo de cacao asociado con bananito y maderables para sombrío.	24.976	\$35.000	\$874.160.000
Mano de Obra para la siembra de 39 has del cultivo de coco	2.340	\$35.000	\$81.900.000
SUBTOTAL			\$956.060.000

Dentro del mismo archivo se observó que la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA - Buenaventura, emitió un certificado el día 26 de agosto de 2019, en el cual estableció el valor del jornal por un monto de treinta y cinco mil pesos (\$35.000); no obstante, no se observó un sustento técnico que diera cuenta de que para la siembra de los cultivos de cacao asociado con bananito y maderables para sombrío, así como para el cultivo de coco, fuese necesario un total de 27.316 jornales, dejando en consecuencia la posibilidad de riesgo de que el valor certificado por parte de la Asociación como contrapartida, sea menor o mayor al indicado, pudiendo generar sobrecostos a la Entidad.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento de los lineamientos procedimentales establecidos para la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben observar los PIDAR. ▪ Ausencia de controles y/o información frente al tipo de sustento técnico que deben presentar las iniciativas. ▪ Desconocimiento de la normatividad emitida por las autoridades ambientales, frente a los vertimientos en fuentes hídricas y suelos de influencia de los distritos de adecuación de tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio para favorecer bien sea a nombre propio o de terceros durante el proceso de estructuración de proyectos. ▪ Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo. ▪ Deficiencia en la estructuración de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posible materialización de riesgos financieros, de fraude o corrupción, traducidos en: cofinanciación de partidas no elegibles o aprobación de PIDAR sin el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales, financieros y jurídicos. ▪ Eventuales investigaciones disciplinarias por omisión de funciones o actividades de control de los servidores que ejecutan labores de evaluación y seguimiento a los PIDAR. ▪ Impactos en la ejecución operativa y financiera del PIDAR. ▪ Pérdida de la imagen de la ADR, ante entes de control y otros grupos de interés.

Recomendación(es):

- Conformar un equipo interdisciplinario al interior de la UTT, con el cual la persona designada para estructurar la iniciativa pueda apoyarse y validar la información esencial que deben tener en cuenta para dar el visto bueno de sus viabilidades técnicas, jurídicas, ambientales y financieras, independiente de los apoyos que presta en estas áreas la Sede Central de la entidad.
- Apoyarse de manera interadministrativa con las entidades gubernamentales y ambientales de la zona de influencia del proyecto, donde mediante oficios y/o mesas de trabajo se pueda identificar plenamente las características territoriales (ambientales) y laborales (jornales) de la iniciativa, pudiendo de esta manera hacer un ejercicio comparativo con proyectos similares que se hayan presentado en estas condiciones para ajustar con base en esta información, las necesidades del proyecto a estructurar.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“Se acepta parcialmente el hallazgo y a continuación se relaciona la justificación frente a las situaciones encontradas:*

- a. **REQUISITOS AMBIENTALES:** *“(…). Respecto a esta situación me permito manifestar que no estamos de acuerdo con el hallazgo por la siguiente justificación.*
 1. *Como se manifiesta en el formato F-EPP-004 Requisitos Ambientales no se requiere permisos para el desarrollo de esta actividad. “En cuanto a los permisos, licencias o concesiones para el uso, manejo o aprovechamiento de los recursos naturales, es de resaltar que el alcance de este proyecto contempla establecer sistemas agroforestales los cuales no requieren sistema de riego ya que suplen su demanda de agua mediante la oferta pluvial de la zona, no se generan vertimientos, no se plantea hacer ningún tipo de aprovechamiento forestal ni el uso de maquinaria que emita material particulado ni gases producto de la combustión. Es así que para su implementación no se requiere de licencia ambiental, concesión de aguas, permiso de vertimientos, de aprovechamiento forestal ni de emisiones atmosféricas.”*

2. Como soporte de lo anterior, se anexa certificación emitida por la CVC donde se soporta que el proyecto productivo no requiere permiso: (...).

b. **REQUISITOS FINANCIEROS:** “(...). No se acepta esta situación ya que en la Certificación emitida por las Comunidades como contrapartida se describe el valor total de los jornales que emplearán las comunidades para el establecimiento de los cultivos de Cacao, Bananito y forestales como sombrío y cultivo de Coco; y el sustento técnico se encuentra en el Marco Lógico en el Ítem 3.2 Componente Técnico del Proyecto, y el cálculo de jornales se encuentra en el MTF y se justifica técnicamente la cantidad de jornales para el establecimiento de los cultivos de Cacao asociado con Bananito y forestales y el establecimiento del cultivo de Coco. Adicionalmente, se soporta la Certificación emitida por la UMATA del Distrito Especial de Buenaventura donde se especifica el Valor del jornal de la zona de influencia del proyecto. (...)”

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

- Desconocimiento de los lineamientos procedimentales establecidos para la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben observar los PIDAR.
- Ausencia de controles y/o información frente al tipo de sustento técnico que deben presentar las iniciativas.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitud formal desde la UTT hacia la sede central de una comunicación para que se incluya técnicamente los cálculos de mano de obra en Jornales/Ha.	Memorando de solicitud a la sede central.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	01-sep-2020	15-dic-2020
Conformación de un Equipo Técnico Profesional para que socialicen las iniciativas a estructurar y se socialicen los lineamientos en cada uno de sus componentes, así: jurídico, técnico, ambiental y financiero.	Conformación del Equipo Técnico Profesional UTT.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	15-sep-2020	15-dic-2020

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

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

En relación con la no aceptación de la observación referente al sustento técnico para el cálculo de los jornales, la evidencia que presenta la Unidad Técnica Territorial fue analizada por el equipo auditor durante la ejecución del trabajo de auditoría; no obstante, esta no revela el sustento técnico necesario para determinar la cantidad de jornales que se deben llevar para este tipo de actividades, motivo por el cual esta Oficina no acepta los argumentos esbozados.

Ahora bien, frente a las acciones de mejoramiento propuestas, esta Oficina de Control Interno recomienda que, al momento de emitir el memorando de solicitud a la sede central de ajustar los lineamientos respecto del sustento técnico con el cual se llevarán a cabo los cálculos de los jornales, esta Unidad Técnica Territorial basada en su conocimiento y sus buenas prácticas, podría recomendar algún tipo de mecanismo para que se lleve a cabo este análisis al interior de la Entidad y contribuir a que sea implementado en todas las territoriales.

Adicionalmente, esta Oficina recomienda a la UTT complementar las acciones propuestas para la primera causa, teniendo en cuenta que, la acción sólo va dirigida a una situación particular como lo es el cálculo del jornal; no obstante, fueron identificadas otras situaciones que no fueron cubiertas en el plan de mejoramiento propuesto.

HALLAZGO N° 13. Incoherencia y falta de congruencia en la información dispuesta para la estructuración de los PIDAR.

Descripción:

- a. En el ítem 5.1 del numeral 5 “*Condiciones Especiales*” del procedimiento PR-EFP-001 (Versión 4), se estableció: “*Se debe revisar y verificar el cumplimiento de los criterios que se tendrán en cuenta para el acceso a las líneas de cofinanciación, los cuales serán los siguientes: a) Integralidad: La estructuración del proyecto deberá asegurar la*

integralidad del mismo demostrando que estén cubiertas o proyectadas las líneas de cofinanciación, así como los componentes de las mismas que no sean objeto de cofinanciación. (...). b) Desarrollo productivo: La estructuración del proyecto deberá demostrar que se encuentra articulado con algún eslabón de la cadena productiva comercial. Los criterios de los literales a) y b) se acreditan una vez establecida la coherencia del proyecto, en el F-EFP-009: Marco Lógico y F-EFP-010: Modelo Técnico Financiero. (...).”

Para corroborar el cumplimiento de lo anterior, la Oficina de Control Interno revisó la Información contenida en los formatos F-EFP-009 y F-EFP-010 de la iniciativa N° 619 de 2019, en los que observó las siguientes incoherencias:

COMPONENTE(S)	MARCO LÓGICO <i>(Formato F-EFP-009)</i>	MODELO TÉCNICO FINANCIERO <i>(Formato F-EFP-010)</i>	INCOHERENCIAS IDENTIFICADAS POR LA OCI
Asistencia Técnica	Frente al equipo técnico se observó la mención de: <ul style="list-style-type: none"> • Un (1) profesional administrativo • Tres (3) profesionales técnicos • Un (1) profesional socio empresarial • Un (1) profesional ambiental • Tres (3) personas nativas de las comunidades 	Frente al equipo técnico se mencionó: <ul style="list-style-type: none"> • Un (1) profesional de apoyo administrativo • Tres (3) profesionales técnicos • Dos (2) profesionales socio empresariales • Tres (3) personas nativas de las comunidades. • Un (1) contador público titulado. 	Se presentaron diferencias en la totalidad de los profesionales socio empresariales, el profesional ambiental y el contador público titulado.
Estudio de Mercadeo y Comercialización	Se establecieron cuatro (4) ítems para tener en cuenta: <ol style="list-style-type: none"> 1. Descripción del producto a comercializar. 2. Descripción del mercado potencial u objetivo. 3. Descripción de actividades y trámites asociados a la comercialización del producto. 4. Canales de Comercialización 	No se observó información relacionada en el documento	No se observó correlación en la información frente a este ítem

Las anteriores incoherencias identificadas, entre el Marco Lógico y el Modelo Técnico Financiero permiten concluir que los criterios de integralidad y desarrollo productivo no fueron acreditados en la iniciativa objeto de revisión, evidenciándose debilidades y falta de controles al momento de registrar la información correspondiente en cada uno de los formatos, conllevando a un incumplimiento de lo establecido en el

procedimiento, y la posible materialización de un riesgo frente a la calidad de la información contenida en el expediente de la iniciativa.

- b. En la actividad 17 del numeral 6 “Desarrollo” del procedimiento PR-EFP-001 (Versión 4), se indica: *“Una vez el proyecto sea calificado y evaluado, y cuente con concepto de viabilidad positivo, es decir, sea susceptible de cofinanciación por parte de la Agencia; el estructurador procederá a construir el Plan Operativo de Inversiones –POI, según formato F-EFP-016. Su construcción debe ser a partir del F-EFP-017 MTF – Ejecución Directa y este deberá ser congruente con la versión aprobada por parte de la Dirección de Evaluación y Calificación de la Vicepresidencia de Proyectos.”*

Al respecto, en la revisión del Plan Operativo de Inversiones - POI de la iniciativa N° 619 de 2019, la Oficina de Control Interno observó falta de congruencia en su construcción con el Modelo Técnico Financiero aprobado para la misma iniciativa, puesto que, al verificar los valores dispuestos para el insumo de materia orgánica, el resultado de la sumatoria de sus componentes no es homogéneo, como se demuestra en la siguiente tabla:

INFORMACIÓN REGISTRADA EN:	CANTIDAD TOTAL DE INSUMOS (Bultos)	VALOR UNITARIO	COSTO TOTAL
Plan Operativo de Inversiones - POI (Formato F-EFP-016)	40.755	\$11.900	\$484.979.740
Modelo Técnico Financiero (Formato F-EFP-017)	42.315	\$11.900	\$503.555.670
DIFERENCIAS	1.560	\$0	\$18.575.930

Además, también se observó incongruencia en el componente de “Asistencia Técnica” y en el aparte de “Gastos Operativos”, toda vez que, se identificaron diferencias en los valores mensuales y anuales establecidos en cada formato para los siguientes ítems:

ÍTEM	PLAN OPERATIVO DE INVERSIONES - POI (Formato F-EFP-016)		MODELO TÉCNICO FINANCIERO (Formato F-EFP-017)		DIFERENCIA(S)	
	Mensual	Anual	Mensual	Anual	Mensual	Anual
Componente: ASISTENCIA TÉCNICA						

ÍTEM	PLAN OPERATIVO DE INVERSIONES - POI (Formato F-EFP-016)		MODELO TÉCNICO FINANCIERO (Formato F-EFP-017)		DIFERENCIA(S)	
	Mensual	Anual	Mensual	Anual	Mensual	Anual
Contador Público Titulado	\$863.216	\$1.0358.592	\$782.220	\$9.386.640	\$80.996	\$971.952
Aparte: GASTOS OPERATIVOS						
Combustible lanchas	\$ -	\$4.104.000	Sin registro	Sin registro	\$ -	\$4.104.000
Mantenimiento preventivo y correctivo lanchas	\$ -	\$1.500.000	Sin registro	Sin registro	\$ -	\$1.500.000

Teniendo en cuenta las observaciones anteriormente expuestas, se pudo identificar un incumplimiento procedimental, aunado en la posibilidad de afectaciones presupuestales que puedan acarrear en sobre costos para la entidad y los beneficiarios durante el desarrollo del PIDAR.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento de los lineamientos procedimentales establecidos para la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben observar los PIDAR. ▪ Omisión en la implementación de controles de verificación por parte de servidores de nivel jerárquico superior a las cifras registradas frente a las aprobadas por la Dirección de Calificación y Financiación. ▪ Ausencia o debilidad de controles de conciliación y verificación de cifras al momento de elaborar los Planes Operativos de Inversiones de los PIDAR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes. ▪ Inadecuada construcción del Plan Operativo de Inversiones por inconsistencias / diferencias entre el Plan Operativo de Inversiones Ejecución Directa y el Modelo Técnico Financiero Ejecución Directa. ▪ Aprobación de líneas de cofinanciación omitiendo e/o incumpliendo los requisitos mínimos de índole técnica, ambiental, financiera y/o jurídica, o sin tener en cuenta los requisitos de integralidad y desarrollo productivo. ▪ Deficiencia en la estructuración de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posible materialización de riesgos financieros, de fraude o corrupción, traducidos en: cofinanciación de partidas no elegibles o aprobación de PIDAR sin el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales, financieros y jurídicos. ▪ Eventuales investigaciones disciplinarias por omisión de funciones o actividades de control de los servidores que ejecutan labores de evaluación y seguimiento a los PIDAR. ▪ Impactos en la ejecución operativa y financiera del PIDAR por eventual falta de financiación de objetivos o partidas aprobadas. ▪ Pérdida de la imagen de la ADR.

Recomendación(es):

- Identificar la información que debe guardar correlación y coherencia al momento de plasmarla en los formatos requeridos en la estructuración y formulación de los PIDAR,

con el fin de que, con el apoyo del equipo estructurador de la UTT se revise nuevamente esta información, creando así una segunda línea de verificación y evitar posibles errores en la formulación o digitación de cifras.

- El equipo estructurador de la UTT, con la asesoría y acompañamiento de funcionarios del nivel central, podrían evaluar de manera semestral los lineamientos y experiencias obtenidas en el ejercicio de sus actividades (Lecciones Aprendidas), buscando alternativas a situaciones que no se ajusten a los procedimientos y normatividad, pero que tengan armonía al momento de dirimir las.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Ausencia o debilidad de controles de conciliación y verificación de cifras al momento de elaborar los Planes Operativos de Inversiones de los PIDAR.
- Omisión en la implementación de controles de verificación por parte de servidores de nivel jerárquico superior a las cifras registradas frente a las aprobadas por la Dirección de Calificación y Financiación.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Enviar un memorando a la VIP notificando el hallazgo del número de bultos totales de materia orgánica que reporta el MTF vs el POI, y recibir las directrices para el respectivo ajuste.	Una (1) respuesta emitida desde la VIP con directrices para el ajuste.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-nov-2020
Elaborar un plan de trabajo que permita subsanar el POI según las directrices recibidas de la VIP.	Un (1) POI ajustado	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-sep-2020	30-nov-2020
Enviar un memorando a la VIP notificando el hallazgo de la inconsistencia de la información reportada en el POI vs el MTF en los componentes Asistencia Técnica (Contador público) y Gastos operativos (combustible lanchas, mantenimiento	Un (1) POI ajustado.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-sep-2020	30-nov-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
preventivo y correctivo de lanchas) y recibir las directrices respectivas para realizar el respectivo ajuste.					
Designar desde la UTT 9 un profesional encargado de la revisión de los formatos y soportes del proyecto estructurado para de reducir posibles errores; quién establecerá comunicación permanente con el enlace en ADR Central para conocer y evidenciar los cambios que realicen o ajusten.	Un (1) memorando de designación.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020
Realizar solicitud para que en el reglamento de estructuración se incluya que todo cambio en los formatos y anexos de un proyecto estructurado lleve el visto bueno del Director territorial para que sea un mecanismo de control de cambios.	Un (1) memorando de solicitud a la VIP.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020

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

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

Respecto al plan de mejoramiento propuesto, la Oficina de Control Interno considera que:

- Las acciones propuestas para la primera causa, si bien están relacionadas, éstas se deben complementar con acciones preventivas, toda vez que, están direccionadas sólo a dar subsanación de las observaciones efectuadas al PIDAR estructurado y seleccionado como muestra; no obstante, no brindan una oportunidad de mejora para posibles situaciones que se puedan presentar dentro de la estructuración de las iniciativas que se han radicado en la UTT. Lo anterior, teniendo en cuenta que este plan de mejoramiento suscrito debe brindar cobertura total a los Planes Operativos de Inversión - POI y Modelos Técnicos Financieros - MTF que se estructurarán al interior de la UTT.
- Se deben ajustar las fechas de cumplimiento de las acciones al período que resta de la vigencia 2020, es decir, que abarquen desde el mes de septiembre hasta el mes de diciembre, teniendo en cuenta que, pretender finalizar este plan de mejoramiento antes de este periodo recomendado, daría lugar a que las iniciativas allegadas y

estructuradas en el último trimestre de este año se vean desprovistas de estas acciones de mejora propuestas.

HALLAZGO N° 14. Omisiones en el seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR.

Descripción: Por medio del Decreto Ley 2365 del 7 de diciembre de 2015 el Gobierno Nacional decretó la supresión y liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, y a su vez, con el Decreto Ley 2364 de la misma fecha fue creada la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, estableciendo en su artículo 37 que, a partir de su entrada en vigencia **“todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural.”** (negrita y subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, con el objetivo de continuar el proceso de implementación y posterior cierre financiero y/o administrativo de los Proyectos Productivos cofinanciados por el INCODER y subrogados a la ADR, la Agencia elaboró el *“Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural-ADR”*, en cuyo numeral 6.1.1 estipuló la conformación y capacitación de un equipo técnico que estaría *“encargado de implementar los procesos de ejecución y cierre de los proyectos productivos,”* y que haría parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva, teniendo en cuenta la función asignada mediante la Resolución N° 378 emitida por la ADR el 16 de noviembre de 2016. Así mismo, en el numeral 3.3. del mencionado procedimiento se incluyó una tabla en la que se relacionó 1.420 proyectos que habían sido entregados por el INCODER a la ADR a octubre de 2016, de los cuales, 203 (14,3%) correspondían a los Departamentos de Cauca y Valle del Cauca (que hacen parte de la UTT N° 9), con la siguiente clasificación:

DEPARTAMENTO	TIPO DE PROYECTO PRODUCTIVO			TOTAL
	PAREL-ACUI ¹	IPDR ²	PDRET ³	
Cauca	38	52	35	125

Valle del Cauca	9	55	14	78
TOTAL	47	107	49	203

¹ **PAREL-ACUI:** *Proyectos de Pesca Artesanal y Acuicultura de Recursos Limitados.* ² **IPDR:** *Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural.* ³ **PDRET:** *Proyectos Productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial*

Además, mediante la Circular 129 del 28 de octubre de 2019, la ADR emitió “*Lineamientos dentro del marco de la Resolución N° 378 de 2016*”, los cuales estableció que: “*Los Directores de Unidad Técnica Territorial, quien haga sus veces, o en su defecto, a los funcionarios de las territoriales asignados por el Vicepresidente de Integración Productiva, les corresponde las funciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos financiados y cofinanciados por el extinto INCODER, teniendo en cuenta la jurisdicción en donde se ejecuta cada proyecto productivo, de conformidad con su ubicación geográfica, (...).*”

Adicionalmente, el 4 de mayo de 2020 la Vicepresidencia de Integración Productiva emitió la Circular 045, a través de la cual, requirió a los “*Directores de las Unidades Técnicas Territoriales y/o funcionarios territoriales asignados*” que: “*Con base en lo establecido en la Circular N° 129 del 28 de octubre de 2019, como responsables de las funciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos cofinanciados por el INCODER y con el fin de contar con una herramienta eficaz, se requiere a cada uno de ustedes se actualice la información de la documentación que debe ingresarse a los aplicativos IPDR y PDRET. De otro lado se solicita, a la mayor brevedad, que en los eventos en que no se haya realizado el cambio de firmas en las cuentas controladas, se realice el trámite ante el banco correspondiente.*”

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la Oficina de Control Interno indagó con la UTT N° 9 el estado de los expedientes de los proyectos y el avance en la ejecución de éstos, encontrando las siguientes situaciones:

- a. Diferencias en las cantidades reportadas de proyectos asignados a la UTT.** Con el fin de corroborar la existencia de los expedientes y exactitud de la cantidad de proyectos precitada, se solicitó a la UTT N° 9 una relación de los proyectos productivos asignados, quien mediante correo electrónico del 16 de julio de 2020 reportó

información en una matriz de Excel un total de 174 proyectos, afirmando que desde el nivel central les fue asignada dicha cantidad, lo que indicó que, aun cuando bajo la responsabilidad de la UTT N° 9 debían encontrarse 203 proyectos productivos en seguimiento de su ejecución o en proceso de cierre administrativo y/o financiero, la UTT dio cuenta de 174 de ellos, es decir, del 86% del inventario registrado en el procedimiento citado previamente.

A continuación, se detallan las diferencias identificadas en la cantidad total y por tipo de proyecto:

DEPARTAMENTO	TIPO DE PROYECTO PRODUCTIVO								DIFERENCIA TOTAL
	Según <i>MATRIZ UTT N° 9</i>				Según <i>Procedimiento</i>				
	PAREL-ACUI	IPDR	PDRET	TOTAL	PAREL-ACUI	IPDR	PDRET	TOTAL	
Cauca	11	83	6	100	38	52	35	125	-25
Valle del Cauca	0	66	8	74	9	55	14	78	-4
TOTAL	11	149	14	174	47	107	49	203	-29

- b. Incumplimiento funciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos.** En consulta previa realizada por esta Oficina el 9 de julio de 2020, la UTT N° 9 mediante correo electrónico de la misma fecha, manifestó: “(..). *Respecto a la información detallada de los 203 proyectos INCODER solicitada por ustedes, me permito informar que esto requiere del tiempo necesario para su actualización. Se inicia actualización para enviar (...)*”; no obstante, la información suministrada correspondió a una matriz con el estado de los 174 proyectos productivos al 21 de octubre de 2017; es decir, los datos no se actualizaron durante dos (2) años aproximadamente (2017 a 2019), período durante el cual no se conoció del avance o estado de estos 174 proyectos que registraban a la fecha antes indicada un valor total de \$6.547.813.474 (sumatoria total de saldos de las cuentas controladas reportados en la matriz) como recursos disponibles para ejecutar. Al respecto, no se observó que la UTT haya dispuesto mecanismos, lineamientos y/o protocolos (coordinados con el nivel central o ejecutados internamente) como autocontrol para llevar y mantener un registro actualizado del estado de implementación de los proyectos productivos y de

los recursos ejecutados, situación que denota incumplimiento de las funciones de seguimiento, control y cierre de tales proyectos asignadas a las Direcciones de las UTT y ratificadas mediante las Circulares 129 de 2019 y 045 de 2020.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidad y/o ausencia de lineamientos procedimentales y/o en el establecimiento de un flujo operativo articulado con los procesos de la ADR en el Sistema Integrado de Gestión. ▪ Desconocimiento de las instrucciones y/o guías establecidas para la ejecución de las actividades relacionadas con los proyectos subrogados por el INCODER a la ADR. ▪ Inadecuado empalme y entrega de información por parte del INCODER, la Vicepresidencia de Integración Productiva y/o el área de Gestión Documental de la ADR a las Unidades Técnicas Territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado. ▪ Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión. ▪ Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER. ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER. 	<p>En la identificación de impactos, una de las principales consideraciones por parte de la Oficina de Control Interno es el factor de antigüedad en que se inició la implementación de los proyectos productivos, toda vez que, estos fueron aprobados bajo unas condiciones de implementación que con el transcurso del tiempo se ven deterioradas, aumentando así la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados.</p> <p>Dentro de los impactos generados por el factor de antigüedad, está el deterioro parcial o total de las condiciones iniciales establecidas para la implementación del proyecto productivo, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios sustanciales y no controlados de los beneficiarios ▪ Cambio adverso de las condiciones financieras con las que se estructuraron y cofinanciaron los proyectos, haciéndolos inviables de continuar. ▪ Imposibilidad para la obtención de insumos requeridos para la implementación de los proyectos productivos. ▪ Detrimiento patrimonial, Imposibilidad o dificultad para el rastreo de los recursos desembolsados por el extinto INCODER a cada una de las cuentas controladas de los proyectos productivos. ▪ Retiro, desvío y/o manejo inadecuado por parte de los representantes legales de las asociaciones beneficiadas ante la no presencia institucional para la continuidad de la ejecución de los recursos.

Recomendación(es):

Se insta a la Unidad Técnica Territorial para que ejecute mesas de trabajo de coordinación de actividades, recursos y esfuerzos con los funcionarios de la Vicepresidencia de Integración Productiva del nivel central con conocimiento sobre los 203 proyectos productivos subrogados por el INCODER de la jurisdicción de la UTT, con el objetivo de implementar una metodología articulada con los procedimientos de la ADR, para dar continuidad a su implementación y/o cierre administrativo y/o financiero.

Como resultado de esta labor, deberán resultar: cronogramas de actividades con hitos específicos, periodicidad de rendición de cuentas y/o informes, contenido de los informes a nivel contractual, financiero y técnico, entre otros que se consideren pertinentes en las circunstancias para acometer las labores del caso. Así mismo, se deberá dejar constancia de las gestiones para tarjetas de firmas de las cuentas controladas de que trata la Circular 045 de 2020.

Derivado de la articulación previamente comentada, debería resultar la alineación de la realidad operativa de la ADR y la eventual actualización de los instrumentos requeridos por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, como la caracterización del proceso, los procedimientos, manuales operativos, guías, mapas de riesgos de gestión y/o corrupción asociados y controles relacionados, para que en las UTT se tenga claridad respecto de las gestiones que se deben realizar en este ámbito. En este sentido, deberían diseñarse indicadores de seguimiento desde las UTT, con metas específicas de cierre de dichos proyectos, y alertas sobre el estado de los recursos, entregas a los beneficiarios, y en general, evolución de la implementación y/o cierre.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“(…) la lectura realizada no refleja el contexto de la situación referente a las acciones de seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos, toda vez que, la interpretación de solicitud de la información se realizó de la matriz creada en el año 2017 con la delegación de los Proyectos INCODER mediante los memorandos 20173000275 y 20173002120 en los que se reportan 174 Proyectos Productivos. A la auditoría se presentan 2 matrices de Proyectos, la de los Proyectos vigentes (Pendientes de cierre) que data del año 2020, y posterior se envía la matriz del año 2017, que fue la primera matriz creada donde se consolidan los 174 proyectos entregados bajo memorando. Con esta información lo que se hace es dar cumplimiento con la matriz inicial de proyectos INCODER y la matriz final de proyectos INCODER vigentes. Se aclara que la UTT N° 9 realizó el seguimiento, control, verificación y cierre de 169 Proyectos INCODER, los cuales una vez cerrados, se hacía depuración de la base de datos eliminando los proyectos cerrados hasta obtener al año 2020 la matriz con 5 proyectos*

productivos pendientes de ejecución. Se dió cumplimiento con informes de avance según requerimientos de la oficina central, se realizaron los cierres de 169 Proyectos productivos dando cumplimiento a los procedimientos establecidos. La UTT 9 aclara que el no existir una base de datos con la trayectoria de los 174 proyectos productivos entregados a la territorial bajo memorando no implica que no se haya realizado el respectivo seguimiento, control, verificación y cierre de los proyectos productivos como es su función.”

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

- Desconocimiento de las instrucciones y/o guías establecidas para la ejecución de las actividades relacionadas con los proyectos subrogados por el INCODER a la ADR.
- Inadecuado empalme y entrega de información por parte del INCODER, la Vicepresidencia de Integración Productiva y/o el área de Gestión Documental de la ADR a las Unidades Técnicas Territoriales.
- Pérdida y/u omisión de información en el curso del traspaso de la información entre el extinto INCODER y la Agencia de Desarrollo Rural.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Memorando dirigido a la VIP para averiguar de los 203 proyectos que se reportan en el documento: Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la ADR con relación a los proyectos INCODER entregados mediante memorandos 20173000275 y 20173002120 que relacionan 174 proyectos productivos. Posterior a esta acción, se realizará seguimiento a respuesta emitida por la VIP.	Una (1) respuesta que relacione o liste los 203 Proyectos Productivos que se enmarcan en el documento en mención.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	30 -nov-2020
Elaborar un Plan de Trabajo para la implementación de los proyectos productivos producto de la respuesta emitida por la VIP y que relacionan los	Un (1) plan de trabajo con responsables y cronograma aprobado.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	31-dic-2020

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
proyectos faltantes frente a los 203 reportados en el Procedimiento.					
Realizar un memorando de solicitud de equipo interdisciplinario para cierre de 5 proyectos productivos pendientes.	Cinco (5) Proyectos Productivos con acompañamiento profesional desde la VIP.	Correctiva	Director Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020
Realizar un inventario documental de los expedientes de los proyectos productivos pendientes de cierre	Un inventario de proyectos productivos en Implementación.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-dic-2020

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

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

Una vez analizados los argumentos de la UTT, esta Oficina de Control Interno identifica que ninguno desvirtuó las situaciones descritas en el aparte no aceptado de este hallazgo, toda vez que, no fue suministrada evidencia adicional que permitiera corroborar los argumentos expuestos, por el contrario, se menciona que: “(...) se hacía depuración de la base de datos eliminando los proyectos cerrados hasta obtener al año 2020 la matriz con 5 proyectos productivos pendientes de ejecución. (...)”, lo cual, si bien constituyó una práctica al interior de la UTT, configuró una pérdida de evidencia de gestión histórica, sobre la cual la Oficina de Control Interno requería efectuar procedimientos de muestreo con información actualizada del estado de los proyectos; por lo tanto, se insta a la UTT a que suscriba un plan de mejoramiento tendiente a garantizar que sobre los proyectos productivos que actualmente se encuentran abiertos y en ejecución se relacione y conserve en un sistema de información que permita dar cuenta ágil, veraz y oportuna, tanto de la gestión adelantada por la UTT como del estado de los mismos a los clientes internos o externos que requieran dicha información.

Respecto al plan de mejoramiento, la Oficina de Control Interno considera que debe ajustarse o complementarse en lo siguiente:

- **Primera acción:** Diseñar una acción de mejoramiento que tenga por objetivo gestiones para la adopción de los lineamientos procedimentales emitidos por la ADR en la

vigencia 2017 para la implementación de los proyectos productivos, a través del Sistema Integrado de Gestión, en el cual confluyen la caracterización del proceso, procedimiento(s), manual(es) e instructivo(s) pertinentes, para que las gestiones que se adelanten en territorio se rijan por los documentos que desde el nivel central se consideren necesarios para conservar la trazabilidad de la gestión de los proyectos productivos, desde su creación (en la medida de lo posible) y hasta su cierre.

- **Tercera acción** y su meta propuesta: La conformación del equipo interdisciplinario no debería limitarse a los cinco (5) proyectos productivos que la UTT tiene dentro de sus actividades pendientes, toda vez que, como resultado de la primera y segunda acción de mejoramiento, es posible que la cantidad de proyectos productivos que requieran gestiones de implementación se incremente.

HALLAZGO N° 15. Deficiencias en la aplicación e incumplimiento de lineamientos adoptados por la Agencia de Desarrollo Rural para la ejecución y/o cierre de los Proyectos Productivos subrogados por el INCODER.

Descripción: Teniendo en cuenta las debilidades expuestas en hallazgo que antecede, esta Oficina de Control Interno solicitó los expedientes documentales de los Proyectos Productivos con código PDR-CAU-SUA-01 y PA15-VAL-7 (contenidos en la Circular 129 del 28 de octubre de 2019) de los municipios de Suárez (Cauca) y Bugalagrande - Tuluá (Valle), respectivamente, con el fin de determinar su estado de avance al 30 de junio de 2020, considerando los términos del *“Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos Entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia De Desarrollo Rural-ADR”* (en adelante, Procedimiento Proyectos Productivos INCODER).

No obstante, la muestra seleccionada, el expediente del Proyecto PA15-VAL-7, del cual la UTT reportó un saldo por ejecutar de \$403.544.000 (vigencia 2017), no fue suministrado al equipo auditor, pese a solicitudes reiterativas el 28 de julio y el 4 de agosto de 2020 por medio de correo electrónico.

Al respecto, es importante señalar las obligaciones y responsabilidades que recaen sobre los funcionarios responsables de entregar la información requerida por la Oficina de Control Interno para el ejercicio de sus funciones, conforme lo estipula la siguiente normatividad.

- **Numeral 8 del Artículo 35 de la Ley 734 del 2002** *“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”* *“(…) A todo servidor público le está prohibido: (...) 8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento. (...)”*
- **Artículo 151 del Decreto 403 del 16 de marzo del 2020** *“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”*. *“(…) Deber de entrega de información para el ejercicio de las funciones de la unidad u oficina de control interno. Los servidores responsables de la información requerida por la unidad u oficina de control interno deberán facilitar el acceso y el suministro de información confiable y oportuna para el debido ejercicio de sus funciones, salvo las excepciones establecidas en la ley. Los requerimientos de información deberán hacerse con la debida anticipación a fin de garantizar la oportunidad y completitud de la misma. El incumplimiento reiterado al suministro de la información solicitada por la unidad u oficina de control interno dará lugar a las respectivas investigaciones disciplinarias por la autoridad competente. (...)”*

Teniendo en cuenta la normatividad anteriormente citada, es importante señalar que, en virtud de lo establecido Artículo 2.2.21.4.8. del Decreto 1083 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”* el Director de la Unidad Técnica Territorial N° 9 suscribió el 3 de junio de 2020 la Carta de Representación, mediante la cual se comprometió a: *“(…) entregar de manera oportuna, registros, documentos y demás evidencias que solicite el equipo auditor durante el desarrollo de la auditoria y/o seguimiento con la debida preparación, presentación y consistencia de los mismos y que en ningún caso allegaremos la(s) evidencia(s) después del cierre de la auditoria y/o seguimiento, de manera tal que no se entorpezca el ejercicio auditor”,* y *“(…)”*

a revelar a los auditores y a poner a su disposición todos los documentos y registros que dan evidencia de los resultados de gestión y contractuales y/o reglamentarias que me corresponden o han sido asignados, sobre los cuales manifiesto que no presentan errores importantes o relevantes. (...)”

Ahora bien, en la revisión del expediente del Proyecto PDR-CAU-SUA-01 se obtuvieron los siguientes resultados referidos a incumplimientos de algunos requerimientos mínimos que demandó el procedimiento:

a. Deficiente conformación del equipo técnico y falta de capacitación. El numeral 6.1.1 *“Conformación y capacitación del equipo técnico”* del Procedimiento Proyectos Productivos INCODER establece que: *“El equipo técnico encargado de implementar los procesos de ejecución y cierre de los proyectos productivos (...) estará conformado por un líder de proceso, y un equipo interdisciplinario de conformidad con el tipo de proyecto cofinanciado por el INCODER en Liquidación. (...) será capacitado por profesionales de la Vicepresidencia de Integración Productiva, en temas relacionados a la normatividad, procesos, procedimientos, formatos, aspectos técnicos y toda la información requerida para la revisión documental técnica y financiera, diagnóstico del estado actual, ejecución y cierre de los proyectos productivos, (...)*”.

No obstante, esta Oficina de Control Interno evidenció que el proceso de implementación fue liderado y ejecutado por una sola persona de la Unidad Técnica Territorial N° 9, conforme lo observado en varios documentos soporte de las actividades ejecutadas, tales como: Acta de reunión del 17 de noviembre de 2017, así como en informes de visitas del 17 de noviembre de 2017 y del 2 de diciembre de 2017. Así mismo, dentro del expediente no se evidenció la realización de actividades de capacitación (por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva) respecto de los temas relacionados con los proyectos productivos entregados por el liquidado INCODER, tal como se estableció en el procedimiento.

b. Inexistencia de informes de diagnóstico documental del proyecto productivo al recibo del expediente e inexistencia del Plan de Inversión aprobado por

INCODER. El literal C del numeral 6.1.3. del procedimiento Proyectos Productivos INCODER, establece: "(...) *El equipo técnico revisará la documentación relacionada con el plan de inversión (...) y plan de compras (...), según lo indicado en los procesos del INCODER en Liquidación Manual de Seguimiento a proyectos Productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (...); Protocolo de Adjudicación, Desembolso y Seguimiento a la Cofinanciación para la Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural (...) y el Manual de Supervisión, seguimiento y Acompañamiento para Proyectos de Pesca Artesanal y Acuicultura de Recursos Limitados (...). Se debe revisar y verificar que se encuentren los soportes que se indican a continuación: • Acto administrativo de adjudicación • Proyecto viabilizado para los proyectos PAREL o Modelo Único Financiero o Modelo Técnico • Plan de inversión • Plan de compras o Cronograma del Modelo Financiero. • Actas de comités de compra debidamente soportadas (...) • Actas de visitas de seguimiento (Anexo 8) • Actas de visitas de acompañamiento. ((...))*".

A la vez, el numeral 6.1.4. indica: "(...) *Una vez distribuidos los proyectos a partir de los criterios definidos por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva al equipo técnico a cargo de la ejecución, iniciará la revisión documental de cada uno de los proyectos, con el fin de verificar que la información esté completa, y se deberá rendir un informe que dé cuenta del grado de ejecución de cada proyecto. (...)*"; no obstante, no se evidenció un informe que diera cuenta del estado documental del expediente conformado para el proyecto productivo, con el cual se hubiese concluido sobre el grado de ejecución con el que fue entregado tal proyecto; así mismo, no se observó el Plan de Inversión del proyecto.

- c. Omisión de designación para la ejecución del proyecto e incumplimiento de delegación para gestiones relacionadas con la puesta en marcha del mismo.** En actas del proyecto por reuniones realizadas el 30 de octubre y 17 de noviembre de 2017 y 19 de octubre de 2018, así como en informes de visitas llevadas a cabo el 31 de octubre, 17 de noviembre y el 2 de diciembre de 2017, se observó la participación de una funcionaria de la UTT N° 9 sin evidenciarse delegación formal por parte de la Directora de la Unidad Técnica Territorial y/o la Vicepresidencia de Integración

Productiva; y aunque se observó que mediante memorando N° 20193509000873 del 28 de marzo de 2019 la Directora de la UTT informó a otro funcionario "(...) *que a partir de la fecha ha sido designado para la ejecución del proyecto PDR-CAU-SUA-01 (...)*", no se evidenció la participación de este en las actividades realizadas en el proyecto en fechas subsiguientes a su designación, en su lugar, continuó participando la funcionaria inicialmente identificada, de acuerdo con lo evidenciado en listado de asistencia del 25 de octubre de 2019 referente a reunión llevada a cabo con personal del Banco Agrario con sede en Suárez (Cauca), para efectos de actualización de datos, cambio de firmas y activación de la cuenta controlada.

- d. Ausencia de comunicación dirigida a Representantes Legales y participación de los mismos.** En el expediente documental del proyecto no se evidenció comunicación al Representante Legal de Avanzar Salvajina S.A.S. y/o a los representantes de los beneficiarios o a los doce (12) representantes de cada una de las Empresas de Trabajo Asociativo - EAT (Forma asociativa inicial de los 120 beneficiarios), a través de la cual, la UTT haya informado acerca de la continuidad en la ejecución de los Proyectos Productivos que fueron subrogados por el INCODER en Liquidación.

Las situaciones descritas en los literales c. y d. contravienen lo establecido en el numeral 7.1. del Procedimiento Proyectos Productivos INCODER, que indica: "(...). *La Agencia de Desarrollo Rural, a través de la Vicepresidencia de Integración Productiva y por medio de Acto Administrativo, delegará a un funcionario para realizar los siguientes trámites y funciones:* • *Adelantar los trámites bancarios referentes con el cambio de firma para el manejo conjunto de la cuenta creada para la ejecución del proyecto.* • *Informar por escrito al representante de los beneficiarios acerca de la continuidad en la ejecución de los Proyectos Productivos, que fueron adjudicados por el INCODER en Liquidación, y que en adelante serán competencia de la Agencia de Desarrollo Rural. (...)* • *Realizar los informes técnicos y financieros relacionados con el avance de la ejecución de los proyectos productivos. (...)*"

- e. Inexistencia del formato F17-Control de Saldos y de certificación bancaria con saldo actualizado de la cuenta controlada.** En el expediente documental del

proyecto se identificó las certificaciones expedidas por el Banco Agrario el 17 de agosto de 2017 y el 10 de noviembre de 2018 en las cuales se certificó la existencia de la cuenta corriente N° 3-2111-0-00077-5 vigente desde el 27 de febrero de 2013; no obstante, estas certificaciones no registraron el saldo de la cuenta a las fechas de expedición de los documentos. Así mismo, no se observó el informe financiero inicial ni el formato F17-Control de Saldos, contraviniendo así lo establecido en los numerales 7.2, 7.3 y 7.5.1 del Procedimiento Proyectos Productivos INCODER, que al respecto indican:

- Numeral 7.2. *"(...) En coordinación con el representante del proyecto productivo, la Agencia de Desarrollo Rural solicitará al banco respectivo, el saldo actual de la cuenta controlada, donde se encuentran los recursos adjudicados por el INCODER en Liquidación, ya que esta información es indispensable para: • Identificar la ejecución financiera del proyecto a la fecha. • Dar cumplimiento a los requerimientos legales exigidos para el respectivo cierre administrativo y financiero. (...)"*
- Numeral 7.3. *"(...)• Con base en el informe derivado del análisis de la información documental, y una vez solicitado el estado de cuenta de cada proyecto, se deberá determinar de manera detallada si los recursos adjudicados, ejecutados y el saldo actual de la cuenta, permitieron y/o permiten el cumplimiento al plan de inversión del proyecto conforme al estado de ejecución del mismo. • El informe financiero deberá determinar los proyectos que se encuentran en etapa de cierre administrativo y/o financiero, en ejecución y por iniciar. A partir de lo anterior se establecerá la ruta de intervención. A este informe se le debe anexar el Formato F17-Control de saldos (Anexo 9), debidamente diligenciado. (...)"*
- Numeral 7.5.1. *"(...) Es responsabilidad del delegado de la Agencia de Desarrollo Rural, llevar el control de saldos de las cuentas de los proyectos en el Formato F17 Control de saldos, verificando la correcta inversión y uso de los recursos de la cofinanciación y/o subsidio por parte de los beneficiarios (...). El delegado de la Agencia de Desarrollo Rural reportará mensualmente el estado de avance*

consolidado de la ejecución de los proyectos a la Vicepresidencia de Integración Productiva, conforme Plan de Inversión y Cronograma de Ejecución. (...)"

La existencia de una certificación actualizada con el saldo de la cuenta, cobra relevancia considerando las acciones jurídicas que fueron interpuestas en varias ocasiones sobre los recursos de tal cuenta; en relación con dos (2) embargos reportados, interpuestos por ASESTMENT Ltda. (Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga Magdalena mediante auto N°00845 del 15 de noviembre de 2017 por un monto de \$2.100.000.000) y por IPS FUNDAVIVIR (Juzgado Civil del Circuito de Soledad Atlántico con oficio N°2385 del 17 de mayo de 2019 por un monto de \$1.762.500.000), dado que estas acciones generaron incertidumbre frente al saldo real y disponibilidad del mismo que pueda tener la cuenta del proyecto.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento de los requisitos dispuestos en el procedimiento elaborado por la ADR para la continuidad de ejecución y cierre de los proyectos subrogados por el INCODER. ▪ Deficiencias y/o falta de entrega oficial de los proyectos productivos por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva a las Unidades Técnicas Territoriales. ▪ Insuficiencia de personal asignado a la Unidad Técnica Territorial N° 9 que permitiera el desarrollo de las actividades de seguimiento y control de los proyectos productivos entregados por el extinto INCODER. ▪ Falta de instrucciones y/o acompañamiento en la metodología orientada desde la Vicepresidencia de Integración Productiva a las Unidades Técnicas Territoriales para la implementación de Proyectos subrogados por el INCODER. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuada ejecución y/o cumplimiento de las actividades establecidas en los Proyectos según su grado de avance (estados de ejecución) ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER. ▪ Posibilidad de desviación y/o pérdida de los excedentes o remanentes generados resultado de la ejecución de los recursos desembolsados a la cuenta controlada. ▪ Toma de decisiones relevantes para la ejecución del Proyecto en Plan/Comités de Compras, sin presencia del quorum requerido, con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectaciones a terceros (beneficiarios del proyecto). ▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias a la ADR por la falta de e/o inadecuada ejecución del proyecto. ▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR. ▪ Posible pérdida de recursos económicos e insumos por falta de monitoreo, ajustes y/o modificaciones a lo establecido en el plan de inversión inicial de los proyectos que se traduzca a la postre en el inicio de investigaciones disciplinarias por parte de los entes de control fiscal. ▪ Cambio de los objetivos de los proyectos, haciendo inviable su ejecución por eventual desfinanciación de los planes iniciales con los que se estructuraron.

Recomendación(es):

- Diseñar un esquema o plan de trabajo al interior de la Unidad Técnica Territorial que permita la asignación de un equipo que se dedique al desarrollo de las actividades a cargo de los proyectos productivos entregados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural, esquema en el cual se establezcan metas medibles que permitan a la Dirección de la UTT realizar seguimiento permanente sobre la evolución de las actividades. Se insta a vincular a la Vicepresidencia de Integración Productiva para que emita lineamientos o instrucciones para instrumentar el desarrollo del procedimiento elaborado por la ADR cuando recibió los proyectos del INCODER.
- Gestionar con la Vicepresidencia de Integración Productiva el apoyo con recurso humano (servidores de planta o contratistas) que apoye las labores de implementación; de no ser posible, coordinar espacios mensuales con los servidores de la UTT dedicados a abordar la temática, con resultados concretos a ser entregados dentro de la gestión de la UTT con la periodicidad que se determine.
- Dadas las acciones jurídicas (embargos en la cuenta controlada) sobre las cuales se ha visto avocado el equipo de la Unidad Técnica Territorial N° 9 para continuar con la implementación del proyecto productivo, se considera fundamental que desde la UTT, y en coordinación con la Vicepresidencia de Integración Productiva y la Oficina Jurídica, se establezca una especie de memorando de acuerdo o entendimiento o se diseñe una metodología o herramienta que permita el trámite prioritario de aspectos jurídicos relacionados con los proyectos productivos, toda vez que, estos resultan ubicarse fuera del alcance de las competencias de las UTT y el no destrabar estas complicaciones jurídicas, aumenta la probabilidad de ocurrencia de pérdida de fuerza ejecutoria y resolutoria del acto administrativo expedido por el INCODER mediante el cual se cofinanciaron los proyectos. Ahora bien, resulta de carácter prioritario la presente recomendación especialmente para los proyectos productivos sobre los cuales se hayan identificado y advertido posibles actuaciones fraudulentas por parte de terceros desconocidos contra los recursos económicos de estos.
- Así mismo, se considera fundamental que las Unidades Técnicas Territoriales insten a la Vicepresidencia de Integración Productiva para que ésta adelante una revisión al

procedimiento de implementación hasta el momento vigente, y que éste sea adoptado formalmente en el Sistema Integrado de Gestión de la Agencia, considerando que data del 2017, y es probable que éste no se ajuste a la realidad del proceso adelantado en territorio por parte de las Unidades Técnicas Territoriales.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Falta de aprobación de comisiones o gastos de desplazamiento al servidor o delegado de la ADR para que asista a las reuniones de entrega de materiales, bienes, insumos y/o servicios, además de las visitas de seguimiento.
- Omisión en la obtención y conservación de los documentos generados en el proceso de entregas del PIDAR.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Memorando dirigido a la VIP solicitando apoyo técnico y procedimental para la Implementación de los Proyectos extinto INCODER	Seis (6) Proyectos extinto INCODER con orientación técnica y jurídica que permitan avanzar en la implementación y cierre.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	31-oct-2020
Memorando dirigido a la VIP para la solicitud de personal contratista para la UTT 9 que permita dar cumplimiento de las funciones de la Territorial.	Un (1) memorando dirigido al VIP con solicitud de personal contratista para apoyo en el cumplimiento de las funciones de la UTT.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-oct-2020

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

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

Frente a la primera acción propuesta, la Oficina de Control Interno considera que la meta no está alineada con la causa (Desconocimiento de los requisitos) ni con la misma acción, debido a que, la acción (Memorando dirigido a la VIP) no se constituye como un producto

que pueda evitar el desconocimiento de la normatividad relacionada con los proyectos INCODER; por lo anterior, se recomienda cambiarla a una que contrarreste la causa y que permita evitar que esta vuelva a generar observaciones o desviaciones que impidan la ejecución y cierre de los proyectos, tal como un acuerdo documentado junto con la Vicepresidencia de Integración Productiva para el apoyo técnico y jurídico requerido para el cierre definitivo de los proyectos productivos.

HALLAZGO N° 16. Inconsistencias en la evaluación de solicitudes de habilitación de Entidades para Prestar el Servicio de Extensión Agropecuaria.

Descripción: En el artículo segundo de la Resolución 422 del 5 de julio de 2019 *“Por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, (...)”*, la ADR definió su *“Alcance”* estableciendo que: *“Lo dispuesto en la presente Resolución deberá ser aplicado por las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria -EPSEA, que pretendan habilitarse ante la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, a nivel nacional con fundamento en los programas, proyectos y demás elementos establecidos en el artículo 29 de la Ley 1876 de 2017, de los planes departamentales de extensión agropecuaria PDEA.”*

De acuerdo con lo anterior, la Oficina de Control Interno revisó dos (2) de cuatro (4) solicitudes de habilitación de EPSEAS que recibió la UTT N° 9 durante la vigencia 2019, correspondientes a la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental con NIT 891.500.269-2 del municipio de Santander de Quilichao y la Fundación para el Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana - FUNDESPAC con NIT 805.013.274-8, encontrando en la evaluación realizada por la UTT las siguientes situaciones:

- a. El numeral 6 del artículo noveno de la Resolución 422 de 2019 (modificado por el artículo primero de la Resolución 042 del 28 de enero de 2020) estipula que: *“La Agencia de Desarrollo Rural revisará que el personal a conformar el equipo mínimo de las EPSEAS, (...) no hayan sido sancionados fiscal, disciplinaria y penalmente. Para ello, revisará el boletín de responsabilidades fiscales, el certificado de antecedentes disciplinarios y el certificado de antecedentes penales; así mismo validará el certificado de antecedentes profesionales según el caso (...)”*. Al respecto, se observó que la

consulta de antecedentes del equipo mínimo presentado por la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental del municipio de Santander de Quilichao en el Registro Nacional de Medidas Correctivas - RNMC no se realizó correctamente, toda vez que, al realizar dicha consulta se seleccionó y diligenció la casilla "*Número de Comparendo o Expediente*" y no la de "*Cédula de Ciudadanía*" que requiere digitar también su fecha de expedición, esto generó que el resultado de la consulta no permitiera validar la incursión o no en medidas correctivas de la persona consultada. Adicionalmente, en el caso de la persona presentada para el cargo de Coordinador de Proyectos Agropecuarios, el número ingresado para la consulta no correspondió con el número de cédula de la persona a consultar.

- b. Para la validación del equipo mínimo que debe conformar una EPSEA dependiente de una Secretaría de Agricultura Municipal, el párrafo primero del artículo décimo de la Resolución 422 de 2019 menciona respecto de los requisitos de formación profesional que debe observar el aspirante a ocupar el cargo de Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales que: "*Los profesionales señalados en los numerales 3, 4, 5 y 6 de los artículos cuarto y quinto de la presente resolución podrán ser suplidos por personal de la(s) Administración(es) Municipal(es) correspondiente(s), siempre y cuando cumplan con los requisitos de idoneidad, de formación profesional y de desarrollo de competencias descritos en los artículos cuarto y quinto de la presente resolución (...)*".

En este sentido, el numeral 4 del artículo cuarto de la mencionada Resolución, estipula que para suplir este cargo se debe acreditar ser "*Un (1) profesional titulado en alguna de las siguientes profesiones de los siguiente núcleos básicos de conocimiento definidos por el SNIES: administración; economía; ingeniería administrativa y afines; ingeniería industrial y afines; antropología, artes liberales; sociología, trabajo social y afines **con tarjeta profesional vigente** (si aplica), (...)*" (negrita y subrayado fuera de texto); no obstante, en verificación del "*Certificado de vigencia y antecedentes disciplinarios*" expedido el 13 de julio de 2020 por el Consejo Nacional de Trabajo Social de la profesional presentada para el cargo de Coordinador de Procesos

Asociativos y Comerciales, la Oficina de Control Interno identificó que éste en su numeral 3 señaló: *"Que el registro profesional tiene vigencia hasta el 21 de Diciembre de 2004"*; es decir, a la fecha de verificación por parte de la UTT de la documentación aportada, la matrícula profesional no se encontraba vigente y aun así, se validó a la profesional presentada, conforme se evidenció en la lista de chequeo firmada por el profesional de la UTT encargado de la verificación. Llamó la atención que, la fecha de validación de los documentos fue el 3 de julio de 2020, de acuerdo con lo consignado en la lista de chequeo, es decir, diez (10) días antes de que se expidiera el certificado de vigencia y antecedentes.

- c. El párrafo primero del artículo cuarto de la Resolución 422 de 2019 estipula que: *"Para efectos de la habilitación, la EPSEA deberá demostrar que el personal mínimo propuesto cuenta con una vinculación vigente en términos laborales o contractuales, o acreditarse como socio o asociado de la entidad que pretende habilitarse."* En este sentido, la Oficina de Control Interno verificó las vinculaciones laborales o contractuales presentadas por la Fundación para el Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana – FUNDESPAC para los profesionales presentados a los cargos de: **Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales y Asesor Jurídico** expedidas por el Representante Legal el 23 de octubre de 2019 y el 23 de septiembre de 2019, respectivamente, en las cuales se detalló que estos tuvieron vinculación con FUNDESPAC mediante órdenes de prestación de servicios desde el 15 de agosto de 2018 y el 12 de abril de 2016, respectivamente; no obstante, no fue evidenciada para ninguno de los dos (2) profesionales copia firmada de la orden de prestación de servicios o contrato vigente que permitiera corroborar sin lugar a dudas la vinculación vigente con la entidad.
- d. Pese a que las personas presentadas para los perfiles de Coordinador de Proyectos Agropecuarios, Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales y Coordinador Ambiental de la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental del municipio de Santander de Quilichao y de Coordinador de Proyectos Agropecuarios de la Fundación para el Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana - FUNDESPAC cumplieron

con el requisito mínimo exigido de experiencia laboral, la Oficina de Control Interno identificó que la UTT validó y aprobó las demás experiencias laborales (aparte de las mínimas), aun cuando estas no cumplieran a cabalidad los requerimientos, sin que se hubiese requerido la subsanación por parte de los interesados en habilitarse o la supresión de las mismas.

- e. Las personas presentadas para suplir los cargos de Asesor Jurídico de la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental del municipio de Santander de Quilichao, y de Director de la Fundación para el Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana – FUNDESPAC fueron validados por la UTT; no obstante, en la verificación adelantada por la Oficina de Control Interno se identificó el incumplimiento de la experiencia profesional mínima requerida por el artículo quinto de la Resolución 422 de 2019.

En relación con las situaciones descritas en los literales d. y e., es importante precisar que, respecto a la verificación adelantada por la Unidad Técnica Territorial, el numeral 5 del procedimiento *“Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEA”* (PR-SPE-001) establece que: *“Las Unidades Técnicas Territoriales validarán la información para efectos de evaluación (...). En el evento en que el funcionario encargado de la validación de la información advierta que la misma se encuentra incompleta, cuando se allegue en un formato o en condiciones que impidan su consulta, **procederá a informar de tal circunstancia al solicitante y a requerirlo para que complemente, adicione o corrija la información inicialmente aportada**, (...).”* (negrita y subrayado fuera de texto).

Así mismo, en el caso de la Secretaría de Fomento Económico y Agroambiental del municipio de Santander de Quilichao, es importante tener presente que para el perfil de Coordinador Administrativo y Financiero, Coordinador de Procesos Asociativos y Comerciales, Coordinador Ambiental y Asesor Jurídico, el parágrafo primero del artículo décimo de la Resolución 422 de 2019 establece que: *“Los profesionales señalados en los numerales 3, 4, 5 y 6 de los artículos cuarto y quinto de la presente Resolución podrán ser suplidos por personal de la(s) administración(es) municipal(es) correspondiente(s), siempre y cuando cumplan con los requisitos de*

idoneidad, de formación profesional, y de desarrollo de competencias, descritos en los artículos cuarto y quinto de la presente resolución; para lo cual deberán aportar la documentación que acredite su vínculo laboral o contractual vigente."

- f. El artículo séptimo de la Resolución 422 de 2019 estipula que: *"Las Entidades que pretendan habilitarse como EPSEA deberán demostrar, mediante documento idóneo, que cuentan con vínculos vigentes, tales como contratos, convenios, alianzas y/o acuerdos, **con entidades de educación, de formación y/o de capacitación en el sector agropecuario, o con centros de investigación y de desarrollo tecnológico, que en general adelanten actividades de ciencia, tecnología e innovación del sector agropecuario.** (...)"* (negrita y subrayado fuera de texto); no obstante, con el objetivo de demostrar el cumplimiento de este requerimiento la Fundación para el Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana - FUNDESPAC presentó el Convenio de Colaboración Institucional suscrito el 15 de mayo de 2019 con el Centro de Capacitación Don Bosco, entidad que en concepto de esta Oficina de Control Interno no correspondió a entidades de educación, de formación y/o de capacitación en el sector agropecuario, toda vez que, mediante consulta realizada a la página web del Centro de Capacitación (<http://www.ccdonbosco.org>) se evidenció que ésta no imparte tal educación y/o capacitación.

Adicional a lo antes mencionado, la Oficina de Control Interno evidenció que aun cuando se solicita demostrar que la persona jurídica interesada en habilitarse como EPSEA demuestre el vínculo con entidades que se desempeñen en el sector agropecuario para la transferencia mutua de conocimientos, llama la atención que conforme obra en la cláusula segunda del Convenio de Colaboración, el Centro de Capacitación Don Bosco esperaba como beneficio que FUNDESPAC: *"Aportara capacitaciones y charlas en temas de Asistencia Técnica Agropecuaria que promuevan a la comunidad educativa en el Centro de Capacitación Don Bosco. • Propiciara en conjunto con Centro de Capacitación Don Bosco espacios de crecimiento empresarial de la comunidad en pro de visibilizar el Centro Empresarial de CUBOS. • Propiciara en conjunto con Centro de Capacitación Don Bosco alianzas en el sector empresarial"*

desde la investigación con el fin de entender las necesidades de los sectores priorizados. (...)". Es decir, en concepto de la Oficina de Control Interno, en este caso puntual no existe transferencia mutua de conocimiento en temas relacionados con el sector agropecuario; no obstante lo expuesto, la Unidad Técnica Territorial N° 9 validó el vínculo presentado y avaló la continuación del trámite para la habilitación como EPSEA ante la Agencia de Desarrollo Rural - ADR.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidades en la reglamentación de los requisitos habilitantes que deben cumplir las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA. ▪ Desconocimiento, omisión o errónea interpretación y aplicación de los lineamientos metodológicos contenidos en la Resolución 422 de 2019. ▪ Errores o deficiente acompañamiento y asesoría por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva a los responsables del proceso en las Unidades Técnicas Territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. ▪ Posibilidad de realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratación y asignación de recursos del servicio público de extensión agropecuaria a entidades que no cumplen con los requisitos mínimos para operar como EPSEA. ▪ Deficiencia en la prestación del servicio de extensión agropecuaria que origine quejas, reclamos e insatisfacción de los usuarios que hacen uso de él. ▪ Incumplimiento de los objetivos y metas misionales y sectoriales. ▪ Pérdida de credibilidad de la Agencia de Desarrollo Rural (mala imagen institucional). ▪ Quejas, reclamos o denuncias contra la ADR por calificación o descalificación injustificable de Entidades prestadoras del servicio.

Recomendación(es):

Se insta a que la UTT elabore un cronograma contentivo de los hitos de revisión de los productos que genera la UTT durante la evaluación, siendo este el primer filtro para la habilitación, y realizar seguimiento a los mismos, a través de la formulación de indicadores que permita medir los niveles de avance o cumplimiento. Así mismo, se insta a que, desde la Dirección de Asistencia Técnica, adscrita a la Vicepresidencia Integración Productiva (dependencia responsable del proceso), se monitoree periódicamente el cumplimiento oportuno de las actividades adelantadas por los delegados para atender las solicitudes de habilitación radicadas en las Unidades Técnicas Territoriales.

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

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

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

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Debilidades en la reglamentación de los requisitos habilitantes que deben cumplir las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA.
- Desconocimiento, omisión o errónea interpretación y aplicación de los lineamientos metodológicos contenidos en la Resolución 422 de 2019.

- Errores o deficiente acompañamiento y asesoría por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva a los responsables del proceso en las Unidades Técnicas Territoriales.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Fortalecer la socialización con las potenciales entidades a habilitarse como EPSEA para que tengan el conocimiento en procedimiento de habilitación.	Diez (10) EPSEA socializadas y validadas en conocimiento del procedimiento de habilitación (que cubran el área de jurisdicción de la UTT 9)	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	31-dic-2020
Solicitud de inclusión de excepciones dentro del procedimiento de Habilitación de EPSEA solicitando apoyo de la DAT frente a la falta de personal idóneo en la UTT para el desempeño de esta acción.	Un Memorando emitido a la Vicepresidencia de Integración Productiva.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020
Solicitud de Profesionales idóneos requeridos para cumplimiento de Plan Operativo de la UTT 9.	Un Memorando emitido para solicitud de personal dirigido a la Vicepresidencia de Integración Productiva.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020

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

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

Respecto al plan de mejoramiento propuesto, la Oficina de Control Interno pone a consideración de la UTT su fortalecimiento, a través de los siguientes ajustes:

- **La primera acción** debe ser reformulada, toda vez que, ésta no brinda cobertura a la causa identificada, por lo tanto, se insta a la UTT a que se diseñe una acción basada en proponer al líder del proceso en la Vicepresidencia de Integración Productiva el fortalecimiento de la reglamentación de los requisitos habilitantes que deben cumplir las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA, dadas las debilidades y/o dificultadas que desde la UTT se hayan identificado.

- **La segunda acción** no es pertinente con la causa identificada y con las situaciones expuestas en este hallazgo, puesto que, la inclusión de excepciones en el procedimiento de Habilitación de EPSEA no generará mejor conocimiento de los lineamientos metodológicos contenidos en la Resolución 422 de 2019, ni evitará que los funcionarios encargados de la evaluación omitan o interpreten erróneamente su aplicación. Este tipo de situaciones se previenen con acciones tendientes a fomentar la cultura del autocontrol en los funcionarios encargados de la evaluación, y con el fortalecimiento de los controles establecidos desde el nivel central por parte de la UTT, a través de acciones que mitiguen las causas que generan las deficiencias identificadas. Por tal razón, se insta a la UTT a reformular la acción de mejoramiento propuesta en aras de mejorar las gestiones que sobre el proceso adelante la UTT.

HALLAZGO N° 17. Incumplimiento de la función de evaluación de solicitud de habilitación de EPSEA por parte de la Unidad Técnica Territorial.

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

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

En este mismo sentido el numeral 5 del Procedimiento de Habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria – EPSEA (PR-SPE-001) establece que: *“(…) Las Unidades Técnicas Territoriales validarán la información para efectos de evaluación y remitirán a la Dirección de Asistencia Técnica de la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR (…)”* y a su vez el numeral 6, actividad 2, cita: *“El profesional de la UTT (…) revisa contra la lista de chequeo, que las solicitudes de habilitación de EPSEA cuente con los documentos soportes requeridos. Verifica que cumpla con los requisitos mínimos establecidos en la Resolución 422 de 2019, contrastando la información consignada en el formulario con los documentos soporte.”*

No obstante; en cuanto a la ejecución de la primera verificación de documentos aportada por las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA que se ubiquen en los departamentos de la jurisdicción de la correspondiente UTT, la Oficina de Control Interno identificó que aun cuando el Centro de Educación e Investigación para el Desarrollo Comunitario, Urbano y Rural - CEDECUR con Número de Identificación Tributaria - NIT 890.323.682-9, se ubicó en el departamento del Valle del Cauca (jurisdicción de la Unidad Técnica Territorial N° 9), la UTT no llevó a cabo la validación de la solicitud radicada con N° 20206100004921 el 23 de enero de 2020, en su lugar, la solicitud fue validada por la Dirección de Asistencia Técnica de la Vicepresidencia de Integración Productiva en la sede central de la ADR, quien comunicó formalmente a CEDECUR la aprobación de inscripción en el registro de entidades habilitadas el 22 de abril de 2020 mediante memorando radicado N° 20203100024512.

Al respecto, mediante correo electrónico del 21 de julio de 2020, la Dirección de Asistencia Técnica manifestó: *“(…) la solicitud de CEDECUR se revisó en el nivel central, por las siguientes razones: Fue radicada la solicitud ante la Agencia el 23 de enero de 2020 y teniendo en cuenta que no había personal contratado desde la Vicepresidencia de Integración Productiva, surgió la directriz de realizar la revisión en el nivel central. El personal en la Dirección de Asistencia Técnica fue contratado a inicios del mes de febrero y en la Unidad Técnica hasta finales del mismo mes. Al interior de la Dirección se llevó a cabo por profesionales distintos, tanto la verificación como la evaluación. (…)”*

No obstante, de la directriz anterior no se observó comunicación formal a los designados en el nivel central como tampoco a la UTT, teniendo en cuenta que, tanto el procedimiento PR-SPE-001 como la Resolución 0422 el 5 de julio de 2019, no establecen excepción alguna frente a que las Unidades Técnicas Territoriales puedan omitir su función o ser suplidas por otra dependencia en cuanto a la verificación de los requisitos mínimos de las solicitudes de personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA, que se ubiquen en los departamentos bajo su jurisdicción, más aun considerando que conforme lo estipula el numeral 11 del artículo 22 del Decreto-Ley 2364 del 7 de diciembre de 2016 *“Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica”* es función de las Unidades Técnicas Territoriales *“Adelantar las funciones de programación, organización, control, gestión, servicios administrativos y financieros **y los demás funciones que delegue el Presidente de la Agencia.**”* (negrita y subrayado fuera de texto), en este caso en específico, conforme se señaló anteriormente, le fue asignada la función de validar la información allegada por las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA para efectos de evaluación, lo cual permite concluir la configuración de una omisión de funciones normativamente asignadas a la Unidad Técnica Territorial N° 9.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento de los lineamientos procedimentales internos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural. ▪ Errores y/o deficiente acompañamiento y asesoría por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva – Dirección de Asistencia Técnica a los responsables del proceso en las Unidades Técnicas Territoriales. ▪ Falta de recurso humano asignado a la Unidad Técnica Territorial para el cumplimiento de todas sus funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. ▪ Restringir la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que cumplan con los requerimientos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desorganización y dificultades en el registro y control de las solicitudes recibidas ante la UTT. ▪ Generar confusión a los usuarios de los servicios y por tanto omisiones procedimentales de parte de los mismos, ante la posibilidad de ser atendidos en otra sede de la entidad. ▪ Pérdida de credibilidad de la Agencia de Desarrollo Rural (mala imagen institucional). ▪ Posibles inconsistencias en la evaluación que genere ausencia de responsabilidades. ▪ Incumplimiento de los objetivos y metas misionales y sectoriales asignados como función a la UTT.

Recomendación(es):

- En caso de identificar una nueva situación, de iguales o similares condiciones, se sugiere que la Dirección de la Unidad Técnica Territorial emita una comunicación dirigida a la Vicepresidencia de Integración Productiva (Dirección de Asistencia Técnica) en donde se precise la responsabilidad y obligación que le asiste a la UTT en esta materia y los efectos sobre la gestión de la UTT que tal situación pudiera generar.
- Ahora bien, de considerarlo necesario se recomienda que la UTT sugiera a la Vicepresidencia de Integración Productiva una revisión y análisis del contenido de los lineamientos procedimentales y/o normativos relacionados con la habilitación de EPSEAs, con el objetivo de someterlos a ajuste o modificación revisando la posibilidad de que se incluyan excepciones cuando las funciones asignadas a las Unidades Técnicas Territoriales no se pueden llevar a cabo como están establecidas en la norma, junto con las situaciones que pueden causar dichas excepciones.
- Considerando la situación de no contar con recurso humano suficiente en algunos períodos del año para atender todos los requerimientos en la UTT, se recomienda gestionar y/o transferir el conocimiento sobre la validación de solicitudes de EPSEAs a otro(s) servidor(es) público(s) de la Unidad Técnica Territorial, para garantizar un respaldo en el momento en que el titular a cargo se encuentre ausente por diferentes razones y así evitar dejar sin respuesta y/o atención a las solicitudes o incurrir en respuestas inoportunas que afecten el normal desarrollo del requerimiento realizado por la entidad interesada en habilitarse.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Desconocimiento de los lineamientos procedimentales internos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural que deben observar las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA con el objetivo de adelantar el trámite respectivo.

- Ausencia de establecimiento de excepciones a la ejecución de las actividades procedimentales, relacionadas con la Habilitación de EPSEAS.
- Falta de recurso humano asignado a la Unidad Técnica Territorial para el cumplimiento de todas sus funciones.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Fortalecer la socialización con las potenciales entidades a habilitarse como EPSEA para que tengan el conocimiento en procedimiento de habilitación.	Diez (10) EPSEA socializadas y validadas en conocimiento del procedimiento de habilitación (que cubra el área de jurisdicción de la UTT 9)	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	31-dic-2020
Solicitud de inclusión de excepciones dentro del procedimiento de Habilitación de EPSEA solicitando apoyo de la DAT frente a la falta de personal idóneo en la UTT para el desempeño de esta acción.	Un Memorando emitido a la Vicepresidencia de Integración productiva.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020
En caso de que la UTT 9 requiera el apoyo de la DAT se emitirá un memorando de solicitud de acompañamiento.	Un Memorando emitido a la DAT con copia a la Vicepresidencia de Integración Productiva	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	11-ago-2021
Solicitud de Profesionales idóneos requeridos para cumplimiento de Plan Operativo de la UTT 9.	Un Memorando emitido para solicitud de personal dirigido a la Vicepresidencia de Integración Productiva.	Preventiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	12-sep-2020
Establecer una delegación en el personal de planta de la ADR para que se encargue de este componente en ausencia de personal de la UTT 9.	Un Memorando emitido para delegación del componente de habilitación de EPSEA a la VIP.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	12-ago-2020	31-ago-2020

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

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

La Oficina de Control Interno pone a consideración de los responsables de los planes de mejoramiento, los siguientes aspectos para su fortalecimiento:

- **Primera acción:** Si bien se considera pertinente por su carácter preventivo, se recomienda que la UTT solicite a la Dirección de Asistencia Técnica y a la Oficina de Comunicaciones (de considerar necesario esta última) el acompañamiento en el diseño de piezas comunicativas y pedagógicas para garantizar una mayor eficacia de las jornadas de socialización emprendidas. Así mismo, considerando que las jornadas estarán dirigidas a personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA ubicadas tanto en el departamento del Cauca como del Valle del Cauca, es importante que las convocatorias se acompañen de un cronograma o calendario detallado para mayor control de las jornadas planeadas y ejecutadas, y así garantizar una mayor afluencia de entidades interesadas en habilitarse como EPSEAS.
- **Segunda y tercera acción:** Si bien es pertinente la segunda acción dada la causa identificada, esta Oficina de Control Interno considera importante señalar que aun cuando se realicen las solicitudes y estas llegasen a ser aprobadas, con el fin de evitar un nuevo incumplimiento la modificación o excepción debería darse por acto administrativo, considerando que la asignación de la función de revisión fue establecida por el mismo medio.

HALLAZGO N° 18. Debilidades en la ejecución de actividades para la estructuración de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural.

Descripción: Al 30 de junio de 2020, la UTT estaba desarrollando actividades para la estructuración de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (en adelante, PIDARET) de los departamentos de su jurisdicción (Cauca y Valle del Cauca), por lo que, la Oficina de Control Interno realizó la evaluación de los controles según la normatividad aplicable para la ejecución del proceso de estructuración, teniendo en cuenta la fase de diagnóstico en la que se encontraban los dos PIDARET, en lo que identificó lo siguiente:

a. Ausencia de Acuerdo de Voluntades con las Gobernaciones Departamentales.

La “Guía Metodológica” para la formulación de los PIDARET, establece: “1. Fase I. Alistamiento. 1.1. Socialización. (...) El producto a obtener en este primer contacto con el departamento será un **acuerdo de cooperación entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Gobernación**, que exprese la voluntad del Gobierno Departamental de vincularse y apropiar los resultados de los ejercicios de planeación estratégica del desarrollo agropecuario integral departamental que contendrá el PLAN”. (negrita y subrayado fuera de texto). De igual forma, el documento “Lineamientos de política, conceptos y metodología para su formulación”, indica: “1. **Orientaciones de los PLANES. Definición de los PLANES. Los PLANES representan un acuerdo estratégico** para el desarrollo agropecuario y rural (...), fomentando la concurrencia de acciones y recursos entre las prioridades de los departamentos y las políticas de desarrollo agropecuario y rural nacionales. (...). 2. **Fases de formulación del PLAN. Fase I. Alistamiento. (...) El producto a obtener en esta fase consiste en un Acuerdo de Cooperación entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Gobernación, que expresa la voluntad del gobierno departamental de vincularse y apropiar los resultados del ejercicio de planeación estratégica del desarrollo agropecuario y rural departamental que contendrá el PLAN.**” (negrita y subrayado fuera de texto).

No obstante los lineamientos enunciados, la Oficina de Control Interno no evidenció cumplimiento de la firma de un Acuerdo de Voluntades, documento requerido para el inicio de la estructuración de los PIDARET, tanto del Cauca como del Valle del Cauca, mediante el cual, cada Gobierno Departamental expresa la voluntad de vincularse y apropiar los resultados de los ejercicios de planeación estratégica del desarrollo agropecuario integral departamental que contenga el plan estructurado.

A lo anterior, la Vicepresidencia de Integración Productiva, mediante documento anexo a correo electrónico del 13 de julio de 2020, informó: “Se realizó la reunión de instalación del PIDARET con las dos gobernaciones. Respecto a la firma del acuerdo de voluntades, aún se encuentra pendiente toda vez que este es un evento general liderado por la presidencia de la ADR con los Gobernadores y, dadas las actuales condiciones sanitarias por el COVID-19, este evento se encuentra suspendido hasta

nueva orden". Así mismo, la UTT en correo electrónico del 10 de agosto de 2020, manifestó: "Referente a este documento, en el inicio de la estructuración del PIDARET, una vez definido que todo el procedimiento (...) se realizaría desde el medio virtual (...) FAO recibió la directriz de que este documento se realizaría en consideración del Acta N° 1 donde se constituye la Unidad del Plan donde hace presencia la Gobernación del Cauca -Gobernación del Valle del Cauca desde las Secretarías de Agricultura respectivamente.(...)."

Frente a esta situación, la Oficina de Control Interno considera que, si bien las medidas adoptadas por la pandemia del COVID-19 permitieron la ejecución de actividades de forma virtual, desde la Vicepresidencia de Integración Productiva no se emitió lineamiento formalizado al respecto, que avalara la reunión de conformación de la Unidad del Plan como reemplazo de la firma del acuerdo de voluntades; aun así, dentro de los lineamientos expedidos hasta el 31 de julio de 2020 no se consideraron posibles desviaciones que orientaran a los ejecutores hacia acciones que puedan dar soluciones a eventuales motivos, como lo son la fuerza mayor, entre otros.

De otra parte, ante la repuesta de la Vicepresidencia de Integración Productiva, que afirmó que el evento estaba pendiente hasta nueva orden, es importante mencionar que, la firma del acuerdo de voluntades se hubiese podido llevar a cabo haciendo uso de las herramientas tecnológicas de las que dispone la Entidad, así como en otras ocasiones se han realizado eventos desde la Presidencia de la Agencia de Desarrollo Rural con otros entes territoriales, y generando su firma mediante recursos digitales y/o electrónicos; evitando incurrir en incumplimientos que puedan poner en riesgo el compromiso de las gobernaciones frente a la implementación de los PIDARET.

b. Falta de aprobación del Plan de Trabajo Departamental por parte de la Unidad del Plan.

La "Guía Metodológica" para la formulación de los PIDARET, establece: "**1. Fase I. Alistamiento.** 1.4. Aprobación Plan de Trabajo Departamental. Tabla de Actividades: (...) Numeral 2. Presentar para discusión y aprobación de la Gobernación y ADR el

plan trabajo, cronograma y presupuesto requerido para el proceso. (...) *Producto a Entregar (...) **Plan de Trabajo aprobado.*** (negrita y subrayado fuera de texto). Respecto de lo cual, en cada PIDARET revisado, se observó:

PIDARET - Cauca. De los “Planes de Trabajo” departamentales suministrados como evidencia al equipo auditor, no se evidenció su aprobación, toda vez que, en el numeral 2 del Acta N° 3 del 23 y 27 de abril de 2020 de la Unidad del Plan, se menciona su presentación más no su aprobación, así: *“Se hace una presentación del Plan de trabajo para contextualizar a la Unidad del Plan sobre las fechas y actividades a desarrollar. (...) El objetivo de presentar este Plan de trabajo, era que los miembros de la Unidad del Plan tuvieran presente estas fechas y actividades en sus agendas. El tiempo establecido para la formulación del PIDARET es de 6 meses.”*

De lo anterior, mediante correo electrónico del 19 de agosto de 2020 la UTT informó: *“En el Acta mencionada se detallan las fechas a tener en cuenta durante la primera Fase de la formulación del Plan, y se precisa que “El objetivo de presentar este Plan de trabajo, era que los miembros de la Unidad del Plan tuvieran presente estas fechas y actividades en sus agendas. El tiempo establecido para la formulación del PIDARET es de 6 meses.” Por lo anterior, la aprobación del Acta por parte de cada una de las partes que conforman la Unidad del Plan, en sí mismo, constituye una aprobación del Plan de trabajo expuesto, teniendo en cuenta las precisiones que se detallan allí sobre los tiempos para cumplir con la formulación del PIDARET”.* Ante esta manifestación, la Oficina de Control Interno consideró que, si bien se cumplió con la presentación del Plan de Trabajo Departamental, el mismo no contó con una aprobación textual como punto a tratar dentro del Acta N°3 o subsiguientes, dado que se pudo requerir un estudio y posterior aprobación por parte del equipo de la Unidad del Plan.

PIDARET - Valle del Cauca. En el numeral 4 “Conclusiones y Compromisos” del Acta N° 1 de la Unidad del Plan del 7 de abril de 2020, se registró: *“FAO enviará el Plan y Cronograma de Trabajo a los miembros que conforman la UNIDAD DE PLAN”;* no obstante, revisadas las actas de sesiones subsiguientes de Unidad del Plan (Acta N° 2 del 20 de mayo de 2020, N° 3 del 29 de mayo de 2020 y N°4 del 8 de junio de 2020)

no se observó la aprobación del plan y cronograma de trabajo, lo que podría afectar el compromiso, y por tanto, cumplimiento del mismo por parte de quienes conforman la Unidad del Plan, incidiendo en los tiempos establecidos para la ejecución de las actividades y por ende en los resultados de cara al beneficio de la población rural departamental.

c. Desviación en el control de cargue de Información del PIDARET en el aplicativo SIAPSTER.

Teniendo en cuenta el control establecido en el mapa de riesgos del proceso *“Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Rural y Agropecuario e Inclusión Productiva”*, definido así: *“Los profesionales designados en las UTT realizan el uso del aplicativo SIAPSTER para alojar la información primaria y secundaria requerida en el desarrollo de los PIDARET, esto con el fin de obtener informes y tomar decisiones en cada una de las etapas del Plan y evitar imprecisiones en la formulación de los PLANES”*, la Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de su aplicación o cumplimiento por parte de la UTT, durante la ejecución de las actividades de la fase de diagnóstico de los planes revisados.

De lo anterior, durante las pruebas de recorrido realizadas por la Oficina de Control Interno el 14 de julio de 2020, la UTT manifestó desconocer la aplicación del control y que quizás se ejecuta desde el nivel central. Además, en correo electrónico del 10 de agosto de 2020, se informó: *“Respecto a este aplicativo, la UTT N° 9 realizó consulta a nivel central (Dalila Henao) el 21 de julio de 2020. A la fecha, no se ha tenido respuesta. Realizando la consulta con el equipo FAO, el aplicativo es alimentado por FAO en la medida que se presentan avances de la estructuración; para ello me socializan que se realiza el cargue de la fase de Actores-Planes. Envían solicitud a la ADR (nivel central) con el fin de tomar una decisión frente a la funcionalidad del aplicativo para continuar el cargue”*, información que permite concluir la existencia de una desviación en la ejecución del control, toda vez que, no es realizado por profesionales de la UTT (tal como se estableció en el mapa de riesgos), sino que es realizado por la FAO.

Llamó la atención que, ante las solicitudes de información por parte de la Oficina de Control Interno, la Unidad Técnica Territorial hubiese tenido que acudir al soporte y acompañamiento de la FAO para la remisión de las evidencias, generándose incertidumbre frente a la memoria institucional y conservación de toda la información que da cuenta de la trazabilidad de los productos elaborados en la estructuración de los PIDARET.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omisión procedimental debido al acompañamiento en la estructuración del PIDARET realizado por un tercero ajeno a la Entidad. ▪ Falta de seguimiento al cumplimiento procedimental de la Entidad y de compromisos establecidos por la Unidad del Plan. ▪ Falta de acompañamiento por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva para la adecuada ejecución de las fases de estructuración del PIDARET. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiente e/o inadecuada estructuración de los Planes (no contemplan objetivos, enfoque metodológico, requerimientos del proceso de planeación y alcances). ▪ Inadecuada y/o insuficiente identificación de actores territoriales que deberían vincularse a la estructuración de los Planes. ▪ Imprecisiones en la información obtenida para la elaboración de los Planes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectación del compromiso pactado con la Gobernación Departamental frente a la estructuración y posterior implementación del PIDARET. ▪ Afectación del compromiso por parte de quienes conforman la Unidad del Plan, incidiendo en los tiempos establecidos para la ejecución de las actividades. ▪ Desviación en los resultados del PIDARET de cara al beneficio de la población rural departamental. ▪ Pérdida de la trazabilidad de la información recopilada y necesaria para la correcta estructuración y entendimiento del PIDARET. ▪ Pérdida de la memoria institucional debido a la tenencia de todo el soporte documental en los terceros ejecutores que acompañan el proceso de estructuración del PIDARET.

Recomendación(es):

- Solicitar el acompañamiento a la Vicepresidencia de Integración Productiva, para corregir posibles desviaciones presentadas en la ejecución del proceso de Estructuración de Planes Integrales Departamentales, con el fin de obtener la emisión de lineamientos que permitan subsanar la ausencia de acuerdos con las Gobernaciones Departamentales.
- Por parte de los responsables designados en la UTT, establecer mecanismos para recordar la aplicación de la normatividad correspondiente en la ejecución de las funciones establecidas para la Unidad del Plan en el marco de las fases que aun no se han desarrollado, con el fin de evitar errores u omisiones que lleven a incumplimientos.

- Respecto del aplicativo SIAPSTER, es indispensable que la UTT en compañía del nivel central, diseñen los mecanismos necesarios para el inicio del uso del aplicativo por parte de los designados de la Agencia en territorio, a fin de afianzar el conocimiento y por ende la trazabilidad de la información que finalmente impactará en el producto a entregar por parte de la ADR como ejecutora de las políticas de desarrollo rural para los departamentos.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada: Omisión procedimental debido al acompañamiento en la estructuración del PIDARET realizado por un tercero ajeno a la Entidad.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Socializar en la próxima reunión de Unidad del Plan el resultado de la Auditoría Interna de la ADR	Un acta de Unidad del Plan donde se establezcan compromisos para dar respuesta a los hallazgos encontrados.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-oct-2020
Enviar memorando a la VIP para tener conocimiento respecto al cargue de Información del PIDARET en el aplicativo SIAPSTER.	Un memorando dirigido a la VIP en respuesta al cargue de Información del PIDARET en el aplicativo SIAPSTER.	Correctiva	Equipo Humano UTT N° 9	3-sep-2020	30-oct-2020

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

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

Si bien las acciones propuestas tienen relación con la causa, es importante determinar acciones de tipo preventivo para evitar incurrir en desviaciones en las etapas o fases que aún están por surtirse dentro de la estructuración de los planes integrales departamentales del Cauca y Valle de Cauca. De igual manera, se insta a la UTT a complementar o incluir en este plan acciones direccionadas a la relación con el ejecutor que acompaña la estructuración de los planes, a fin de fortalecer y atender las necesidades documentales y de trazabilidad que requieren las diferentes fases de los planes.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Incumplimiento de las obligaciones asignadas a los Distritos de Adecuación de Tierras mediante la licencia de concesión de aguas.	No	Abierto
2	Debilidades en la estructura organizacional y operativa de los DAT de gran escala.	No	Abierto
3	Incumplimiento obligaciones administrativas y operacionales establecidas en contrato de administración, operación y conservación de distritos de adecuación de tierras, y otras responsabilidades de carácter general.	No	Abierto
4	Inconsistencias en la conformación, manejo y actualización del Registro General de Usuarios – RGU.	No	Abierto
5	Inexactitud y omisiones en la facturación de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras e incumplimiento de lineamientos relacionados con recaudo de la cartera.	No	Abierto
6	Inobservancia de lineamientos para la recuperación de la inversión en estudios de preinversión de rehabilitación de los Distritos de Adecuación de Tierras - DAT.	No	Abierto
7	Inexistencia de Contratos de AOC y falta de acompañamiento y asesoría a Distritos de Pequeña Escala por parte de la UTT.	No	Abierto
8	Deficiencias en los soportes documentales y en el Plan de Adquisiciones frente a las entregas de bienes, insumos y/o servicios realizadas a los beneficiarios de los PIDAR.	No	Abierto
9	Inobservancia de lineamientos procedimentales en la sustitución de beneficiarios de los PIDAR.	No	Abierto
10	Debilidades en seguimiento a la ejecución de los PIDAR, en la documentación de respaldo e incumplimiento en elaboración y presentación de los informes mensuales.	No	Abierto
11	Incumplimiento de requisitos en socialización de los PIDAR y en la conformación de los Comités Técnicos de Gestión.	No	Abierto

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
12	Disposiciones para validación de requisitos ambientales y financieros no aplicadas en la estructuración de los PIDAR.	No	Abierto
13	Incoherencia y falta de congruencia en la información dispuesta para la estructuración de los PIDAR.	No	Abierto
14	Omisiones en el seguimiento y control de los Proyectos Productivos subrogados por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural - ADR.	No	Abierto
15	Deficiencias en la aplicación e incumplimiento de lineamientos adoptados por la Agencia de Desarrollo Rural para la ejecución y/o cierre de los Proyectos Productivos subrogados por el INCODER.	No	Abierto
16	Inconsistencias en la evaluación de solicitudes de habilitación de Entidades para Prestar el Servicio de Extensión Agropecuaria.	No	Abierto
17	Incumplimiento de la función de evaluación de solicitud de habilitación de EPSEA por parte de la Unidad Técnica Territorial.	No	Abierto
18	Debilidades en la ejecución de actividades para la estructuración de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y 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 los servidores públicos de la Unidad Técnica Territorial N° 9, así como por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la que hace parte, y demás áreas pertinentes (Dirección de Adecuación de Tierras, Vicepresidencia de Gestión Contractual, Secretaria General - Gestión Documental), 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., 18 de septiembre de 2020.

Elaboró: *Yeny Diarira Herreño Ariza, Contratista.*

Revisó: *Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor.*