

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2020-031

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna a la Unidad Técnica Territorial N° 11 con sede en Neiva (Huila)

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).
- Cesar Augusto Castaño Jaramillo, Secretario General.
- Dinorah Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos.
- Felipe Enrique Guerra Olivella, Jefe de la Oficina de Planeación.
- John Fredy Toro González, 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): Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.

César David Rodríguez Martínez, Contratista.

Johana Patricia Reyes Acosta, Contratista.

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

OBJETIVO(S): Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos asociados a las actividades ejecutadas en la Unidad Técnica Territorial N° 11 (en adelante, UTT N° 11).

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° 11, relacionados con:

- Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. **(PID)**
- Estructuración y Formulación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR. **(EFP)**
- Implementación de Proyectos Integrales. **(IMP)**
- 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)**

Respecto al proceso “Gestión Contractual” es importante precisar que, aunque fue contemplado en la etapa de planeación de la auditoría, éste no fue considerado en la ejecución de la misma, debido a que en las pruebas de recorrido se identificó que la supervisión, o apoyo a la misma, de los contratos relacionados con Proyectos de Adecuación de Tierras en el departamento de Huila, no había sido designada a funcionarios de la UTT N° 11; en consecuencia, los riesgos identificados y asociados a este proceso no fueron cubiertos en la ejecución de la auditoría.

Período Auditado: Enero de 2019 a Agosto 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

La Oficina de Control Interno proyectó realizar visitas de inspección para verificar la **Implementación de Proyectos Integrales (IMP)** en el departamento del Caquetá; no obstante, debido al retorno gradual a la normalidad en las actividades laborales presenciales, se presentó limitación para realizar las pruebas de eficacia operativa a controles relacionados con la entrega de bienes y/o servicios, que permitieran conceptuar sobre su integridad y existencia, calidades, ubicación y condiciones físicas de los bienes y/o servicios recibidos por los beneficiarios, así como su empleo para propósitos del Proyecto, debido a la imposibilidad de inspeccionar in situ la ejecución del(los) PIDAR seleccionado(s) en la muestra, en virtud de que, a la fecha de Planeación del Trabajo de la auditoría (4 de septiembre de 2020) el Gobierno Nacional no había habilitado la ruta aérea Bogotá - Florencia, y el desplazamiento terrestre resultaba dispendioso.

Así mismo, se presentó limitación para realizar las pruebas de eficacia operativa a controles relacionados con sustitución de beneficiarios, debido a que la UTT 11 no entregó evidencia que diera cuenta del cumplimiento de dichos controles en el Proyecto cofinanciado mediante Resolución 503 del 9 de julio de 2018.

Respecto al proceso **Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras** se precisa que, la evaluación técnica de las fases de pre-inversión y de inversión en el Proyecto de Adecuación de Tierras de mediana escala Tesalia-Paicol ubicado en el departamento del Huila, no fueron objeto de revisión en esta auditoría, debido a que la Oficina de Control Interno no cuenta con recurso humano calificado en el área de Ingeniería Civil o de disciplinas afines de Ingeniería asociadas a obras de infraestructura, así como el contenido de los informes derivados solicitados en 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*"
- Lineamientos de política, conceptos y metodología para la formulación de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial - PIDARET.
- Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (2015)
- Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la adjudicación de los recursos que los cofinancian, adoptado mediante el Acuerdo 007 de 2016.
- Circulares y Resoluciones emitidas por la Agencia de Desarrollo Rural.

- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: Caracterizaciones de los procesos, Procedimientos, Manuales, Guías, Política de Administración de Riesgos, Mapas de Riesgos de los procesos y demás normatividad aplicable.

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

Proceso: Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras

1. Posibles vicios en el proceso de Consulta Previa con comunidad indígena y seguimiento a los acuerdos de protocolización asociados, dada la falta de soportes de identificación de asentamiento de las comunidades indígenas, las posibles fallas en la reunión de consulta, la continuidad de reunión de seguimiento de acuerdos sin participantes de la comunidad indígena, la inoportunidad en el seguimiento a compromisos de consulta y los posibles incumplimientos a éstos.
2. Gestiones ambientales, prediales y arqueológicas realizadas en el Distrito Tesalia – Paicol sin actualizar y evidencia incompleta, en virtud de la falta de seguimiento a las gestiones ambientales atendiendo los términos del Decreto 1320 de 1998, las gestiones prediales según la Resolución 1399 de 2005, la Ley 41 de 1993 y el procedimiento de "Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras" (PR-ADT-003); y las gestiones arqueológicas teniendo en cuenta el artículo 11 de la Ley 397 de 1997 (modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008).
3. Falta de actualización del Registro General de Usuarios - RGU, acompañamiento a la Asociación de Usuarios ASONARVAEZ y ausencia de seguimiento a las actividades establecidas en el cronograma de la hoja de ruta del Proyecto de Adecuación de Tierras Tesalia – Paicol; además, de las deficientes condiciones de las obras, equipos e infraestructura del proyecto que presentaban a septiembre de 2020.
4. Costos del Proyecto Tesalia-Paicol sin estimar y falta de liquidación de las cuotas parte de la Recuperación de la Inversión y de integridad de los pagarés, debido a la falta de cálculo de las cuotas parte a cobrar a cada usuario del Proyecto con base a los costos

de mismo, y la ausencia de integridad de los pagarés recopilados del Proyecto Tesalia-Paicol.

Proceso: Implementación de Proyectos Integrales

5. Incumplimiento en la socialización de los PIDAR e inconsistencias en la conformación, gestión y reuniones del Comité Técnico de Gestión - CTG, por la inobservancia del nivel de asistencia mínima de beneficiarios a reunión de socialización del PIDAR cofinanciado con Resolución N° 503 del 9 de julio de 2018, la consideración de personas no beneficiarios del Proyecto dentro de su reunión de socialización, la omisión de sesiones periódicas en el marco del Comité Técnico de Gestión, la falta de acreditación como beneficiario del PIDAR del representante del grupo asociativo que integraba el CTG y la falta de participación de Alcaldías y Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) en la socialización del PIDAR.
6. Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido, debido a que se observaron cuatro (4) informes mensuales, de por lo menos veintidós (22), que deberían tenerse como mínimo del PIDAR cofinanciado con Resolución N° 503 de 2018 que inició actividades el 3 de octubre de 2018; así como, la falta de contenido en los informes de seguimiento evidenciados, e imprecisiones asociadas a: fechas de elaboración y revisión, avance de entrega de bienes y servicios, informe general de la UTT, entre otras.
7. Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en el PIDAR, dado el sobrepaso de los controles establecidos para “Ajustes” que requerían surtirse en la implementación del PIDAR cofinanciado con Resolución N° 503 del 9 de julio de 2018, la gestión de la UTT, su autorización por parte del Comité Técnico de Gestión - CTG y su comunicación a la Vicepresidencia de Integración Productiva.

Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR

8. Inobservancia de lineamientos para implementación y cierre de Proyecto Productivo subrogado por el INCODER y falta de integridad del expediente documental, por la omisión de requisitos documentales de la fase de alistamiento y del acto administrativo de delegación, e incumplimiento de términos de informe solicitado, falta de gestiones recientes sobre subsanaciones de la obra, falta de ejecución de las actividades en campo y las posibles omisiones de la ADR y de la interventoría sobre el valor del contrato de obra y su duración.

Proceso: Estructuración y Formulación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural

9. Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, y/o habilitantes del PIDAR cofinanciado mediante Resolución 347 del 22 de mayo de 2018, por la falta de cumplimiento de los criterios previos a la evaluación, diferencias entre el Marco Lógico y el Modelo Técnico Financiero – MTF, inconsistencias en la certificación de la contrapartida, la justificación técnica y costos de mano de obra, la falta de integración de los criterios de sostenibilidad y buenas prácticas ambientales de que trata la Resolución 1925 de 2013, y las incongruencias de los requisitos habilitantes de los beneficiarios.
10. Incumplimiento en la inscripción de las Iniciativas radicadas en la Unidad Técnica Territorial en el aplicativo Banco de Proyectos, toda vez que, no se logró verificar el registro de 25 iniciativas en el aplicativo, de 41 debidamente radicadas en la UTT durante las vigencias 2019 y 2020, contraviniendo los términos de la Circular 110 del 6 de julio de 2018 y del procedimiento Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.

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

11. Errores y/u omisiones en la evaluación de solicitudes de habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria, en razón a: omisión de la

verificación de vínculo comprobable de la persona jurídica interesada en habilitarse con funcionario del equipo mínimo, falta de certificación del equipo mínimo en Extensión Agropecuaria e inexistencia de vinculo comprobable de la persona jurídica interesada en habilitarse como EPSEA con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación.

Proceso: Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.

12. Debilidades en la socialización de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural y en la asignación de plazos y seguimiento a la ejecución de metas de corto plazo, relacionadas con la ausencia de documentos que sustenten la socialización del PLAN, el establecimiento de metas con plazo de acción no definido, y metas de corto plazo definidas en el PLAN sin fechas para su implementación.

Transversal a todos los procesos que ejecuta la UTT N° 11.

13. Deficiencias en el planteamiento de indicadores, niveles de avance y en el soporte de indicadores del Plan Operativo de la UTT (vigencia 2020), por incongruencia entre las subactividades, la formulación de los indicadores y las metas propuestas y la falta de avance y/o atrasos en la ejecución de indicadores del plan.

14. Controles con resultados de diseño e implementación deficientes en los procesos desarrollados por la UTT, identificados durante las pruebas de recorrido en los procesos: Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, Estructuración y Formulación de PIDAR, Implementación de Proyectos Integrales, Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y en el de Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras.

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA

Incluidos en los Mapas de Riesgos de Gestión de los procesos

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

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 AUDITORIA
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 realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero. (SPE)	SI
Posibilidad de utilizar los espacios participativos para favorecer intereses económicos y políticos de un grupo específico. (PID)	SI
Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero. (ADT)	NO
Favorecimiento a terceros dando o recibiendo dádivas, así como beneficios para la adjudicación de procesos de contratación. (GCO)	NO

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Cofinanciación de partidas de gastos no elegibles. (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
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)	NO
Inadecuada construcción del Plan Operativo de Inversiones por inconsistencias / diferencias entre el Plan Operativo de Inversiones y el Modelo Técnico Financiero. (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

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Aceptación de bienes/servicios/insumos por parte de la ADR, las Asociaciones y Beneficiarios, incongruentes con los requerimientos de los términos de referencia aprobados por el CTL y los aspectos mínimos procedimentales. (IMP)	SI
Sustitución y/o Inclusión injustificada, o sin el cumplimiento de requisitos habilitantes, de beneficiarios dentro de los PIDAR. (IMP)	NO
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
Selección de proveedores no idóneos para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR. (IMP)	SI
Toma de decisiones relevantes para la ejecución del PIDAR en el Comité Técnico de Gestión Local - CTGL, sin presencia del quorum requerido con derecho a voto, o con votaciones de miembros sin derecho a voto. (IMP)	SI
Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR. (IMP)	SI
Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. (SPE)	SI
Restringir la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria que cumplan con los requerimientos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley. (SPE)	SI
Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. (SPE)	SI
Otorgar continuidad de habilitación a EPSEAS que no cumplan con los requerimientos internos y de ley. (SPE)	SI
Inadecuada e/o insuficiente identificación de actores territoriales que deberían vincularse a la estructuración de los Planes. (PID)	SI
Identificación insuficiente o inadecuada de apuestas territoriales del Departamento. (PID)	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Desalineación entre apuestas territoriales del Departamento y rentas sociales que generan. (PID)	SI
Inadecuada construcción del "Documento del Plan" (Síntesis del diagnóstico integral + ejercicio de prospectiva territorial + marco lógico del plan de acción + plan de inversiones). (PID)	SI
Proposición de PIDARs a desarrollar, desalineados con el Plan Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural o que no hayan sido producto de priorización participativa. (PID)	SI
Incumplimiento o falta de monitoreo / seguimiento de las metas de corto plazo (primeros cinco años) estipuladas en el PIDARET definitivo del Departamento. (PID)	SI
Deficiente e/o inadecuada estructuración de los Planes (no contemplan objetivos, enfoque metodológico, requerimientos del proceso de planeación y alcances) (PID)	SI
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
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
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)	NO
Realizar cambios o adiciones (otrosíes) no autorizados a los contratos suscritos. (GCO)	NO

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
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)	NO
Interrumpir/suspender injustificadamente la ejecución de los contratos. (GCO)	NO
Falta de y/o Inadecuada supervisión de las actividades y participación de los Cooperantes que impidan o dilaten la implementación de los PIDAR. (GCO)	NO
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
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 que se ejecutan en la Unidad Técnica Territorial N° 11, 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:

- La aprobación de las Líneas de Cofinanciación estuvo alineada con el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales, financieros y jurídicos del PIDAR con Resolución 459 de 2019, por tanto, no se identificaron partidas no elegibles que hayan sido cofinanciadas.

- En el análisis de la documentación aportada para verificar el cumplimiento de requisitos habilitantes en la etapa de estructuración de los PIDAR, no se identificó la materialización de riesgos de corrupción, al ser ésta fidedigna y no encontrarse alterada o con omisiones.
- No se restringió la habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria - EPSEAS.
- En el análisis del documento del PLAN se evidenció una adecuada construcción del diagnóstico, la prospectiva territorial, el marco lógico del plan de acción y el plan de inversiones, así mismo, se observó alineación entre los PIDAR desarrollados y su priorización frente al Plan Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural del departamento del Huila.
- Se establecieron controles de verificación y aprobación de los PIDAR estructurados por parte de la UTT 11.
- El Plan Operativo de Inversión - POI de los PIDAR evaluados fue consistente con el Modelo Técnico Financiero - MTF respectivo.

HALLAZGOS:

Nota 1. *Teniendo en cuenta las respuestas a los hallazgos identificados por la Oficina de Control Interno y comunicados a la UTT 11 - Neiva, esta Oficina hace un llamado de atención sobre la manera en la que fueron atendidos, considerando el contenido de las respuestas y/o justificaciones entregadas por la UTT, dado que algunas (según se verá en el desarrollo del hallazgo N° 5 en adelante) no se dirigieron a desvirtuar las situaciones planteadas, sino a controvertir las causas identificadas por el equipo auditor, que si bien es válido, no es el objetivo de la auditoría, denotando que no hubo un análisis minucioso de las circunstancias reveladas, dando lugar a la falta de planteamiento de acciones de mejoramiento sobre desviaciones de controles y procedimientos, que se sugiere establecer conjuntamente con la Vicepresidencia de Integración Productiva, según el análisis que en las circunstancias vuelva a aplicarse.*

Nota 2. *En esta auditoría se identificaron en total quince (15) hallazgos, de los cuales, uno (1) fue retirado, aclarando que esto ocurrió en virtud de la entrega inoportuna de las evidencias, es decir, fueron aportadas al momento que la UTT emitió la respuesta y/o justificación del hallazgo y no durante la fase de ejecución de las pruebas de auditoría cuando fue requerida por la Oficina de Control Interno, desconociéndose los términos de la Carta de Representación suscrita el 12 de agosto de 2020 (previo al inicio del ejercicio auditor), respecto a: "(...) entregar de manera oportuna, registros, documentos y demás evidencias que solicite el equipo auditor durante el desarrollo de la auditoría 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 auditoría y/o seguimiento, de manera tal que no se entorpezca el ejercicio auditor", lo que redundó en reprocesos de la auditoría. Así las cosas, se insta a establecer mecanismos de mejoramiento de la gestión documental sobre los PIDAR y demás tópicos de la misionalidad de la ADR.*

Nota 3. *La información detallada de las situaciones que se describen a continuación, se suministró al personal perteneciente a la unidad auditada en cada reporte de hallazgo (formato F-EVI-013) que fue suscrito por la UTT y la Oficina de Control Interno; además, dicho detalle se encuentra registrado en los papeles de trabajo elaborados por el auditor que practicó las pruebas, los cuales son custodiados por la Oficina de Control Interno; no obstante, estos documentos se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de los mismos al Jefe de la Oficina de Control Interno.*

HALLAZGO N° 1. Posibles vicios en el proceso de Consulta Previa con comunidad indígena y seguimiento a los acuerdos de protocolización asociados.

Descripción: Dentro de las definiciones de la “*Temática social-organizacional*” que contiene la Guía para la Etapa de Inversión de Distritos de Adecuación de Tierras emitida en el año 2016 por Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), se encuentra la de “*Consulta previa*” como “*Derecho fundamental que tienen las comunidades étnicas de conocer, determinar y concertar las acciones que se deben seguir frente a un proyecto, obra o actividad que se pretenda realizar dentro de su territorio y afecte su integridad étnica*”

y cultural.” (Tomada al mismo tiempo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2012). De otra parte, en el ítem 4.1 “*Normativa para la temática social-organizacional*” de la mencionada guía, se determina la relación que tiene la Ley 99 de 1993 (artículos 76 y 330) con la temática en cuanto a la “*Diversidad Territorial*”, indicando que: “*Determina que la explotación de los recursos naturales se debe hacer sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las comunidades negras tradicionales y se reconoce el derecho a la consulta previa*”.

Considerando lo anterior, se indagó con la Dirección de Adecuación de Tierras el 7 de septiembre de 2020, se inspeccionó la documentación sobre los antecedentes del Proyecto Tesalia-Paicol y se efectuó visita de campo a dicho proyecto los días 15 y 16 de septiembre de 2020, donde se determinó en la fase de inversión el involucramiento de la comunidad indígena PICKWE THA FIW. Así las cosas, esta Oficina de Control Interno respecto al proceso de consulta previa identificó las siguientes situaciones:

a. Falta de soportes de identificación de asentamiento de las Comunidades Indígenas.

El Decreto 1320 de 1998 “*Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio*” en su artículo 3° “*Identificación de comunidades indígenas y negras*”, menciona que: “*Cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda realizar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por comunidades indígenas o negras susceptibles de ser afectadas con el proyecto, le corresponde al Ministerio del Interior certificar la presencia de dichas comunidades, el pueblo al que pertenecen, su representación y ubicación geográfica. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA, certificará sobre la existencia de territorio legalmente constituido. (...).*”

En virtud de lo anterior, en la reconstrucción del proceso de Consulta Previa que en su momento debió llevar a cabo el extinto INCODER, la Oficina de Control Interno solicitó la evidencia previamente aludida a la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR; no obstante, no se evidenció la certificación dentro de la información entregada,

soporte que se considera importante al dar cuenta de todos los actores indígenas alrededor del proyecto y considerando que la comunidad indígena arguye que en el proceso no fueron considerados todos los resguardos que componen el cabildo, sino apenas uno, por lo que, presuntamente no se les hizo partícipe a todos sobre el proyecto y sus implicaciones. Esta conclusión se deriva de la indagación realizada el 16 de septiembre de 2020 al delegado de la comunidad de la vereda la Lajita del municipio de Paicol, para la veeduría del Distrito de Adecuación de Tierras, quien declaró: "(...) *la consulta previa, (...) no se consideró válida por la comunidad indígena por las siguientes razones: a) La persona que firmó el acta que se denominó "Consulta Previa" (sin ser tal) fue un suplente, no tenía la autoridad delegada por parte de los 5 resguardos para representarlos, b) No intervinieron cuatro (4) de los representantes de los resguardos (el que firmó es de la Esmeralda), por lo que no se consideró válida.*"

b. Posibles fallas en la reunión de Consulta

El Decreto 1320 de 1998 indica en su artículo 16 "*Reunión de Consulta. (...). Deberá participar en tal reunión, el interesado, **los representantes de las comunidades indígenas** y negras involucradas y el Ministerio del Interior (...)*", y en el artículo 17 "*Desarrollo de la Reunión de consulta*", que: "(...) *b) Acto seguido se escuchará a **los representantes de las comunidades indígenas** o negras consultadas y se determinarán los impactos que se pueden generar con ocasión de la actividad y las medidas necesarias para prevenirlos, corregirlos, mitigarlos controlarlos o compensarlos; (...).*" (negritas fuera de texto).

Atendiendo a los términos legales precitados, se configura un posible vicio en el procedimiento de consulta, al no haber convocado a todos los Representantes de las comunidades del Cabildo, situación confirmada por las declaraciones recogidas en acta de reunión del 28 de agosto de 2009 realizada por el Ministerio del Interior y de Justicia con el objetivo de "*Protocolizar los acuerdos de la consulta previa con el resguardo Indígena La Esmeralda para el proyecto Tesalia – Paicol, en jurisdicción del Municipio de Páez (Cauca)*" (subrayado fuera de texto), donde intervino una docente que manifestó: "*1. Sería bueno que estuvieran los representantes de NASA*

CXHACXHA, el gobernador y el cuerpo del cabildo (...)", sin perjuicio de que el representante del Ministerio del Interior contestara al respecto que "el garante del proceso es el Ministerio y los entes de control para evitar (...) inconvenientes". También se evidenció en el documento que el Gobernador del Resguardo Pickwe Tha Fiw no estuvo presente en la reunión, por ende, no tuvo conocimiento en el momento de los acuerdos establecidos en la reunión, y así dar su aprobación, en su lugar, se identificó la firma del Gobernador Suplente quien fue la única Autoridad que aprobó los acuerdos, lo cual reconfirma el testimonio comentado en el apartado anterior.

Para reiterar la situación expuesta, en el acta de "Reunión en el marco del proyecto Distrito de Riego de Mediana Escala Tesalia Paicol con la comunidad indígena del resguardo NASA PICKWE THA FIW" realizada el 18 de octubre de 2019, se observó que las comunidades indígenas manifestaron que "el proceso de consulta previa realizado en el año 2009 donde se protocolizaron 8 acuerdos (acta 28 de agosto de 2009), carece de legitimidad toda vez que no fue la asamblea general en cabeza del Gobernador quien aprobó y firmó el acta, y en su defecto, esta fue firmada por el gobernador suplente, lo cual se entiende como un acto de mala fe dentro del proceso, generando graves afectaciones al interior del resguardo. Por lo tanto, la asamblea general del resguardo de Pick The Fiw (sic) no valida en (sic) contenido de estos acuerdos. Así mismo ratifican que no puede entenderse como surtida la etapa de seguimiento de acuerdos que consta en el acta del 04 de agosto de 2015 (...). Toda vez que no fue aprobada ni firmada por la Autoridad Indígena competente, y mencionan que durante estos 4 años no se había realizado ningún seguimiento por parte de las entidades estatales ni los entes de control." (ver ampliación del subrayado en literal d)

En este orden de ideas, la Oficina de Control Interno no pudo evidenciar la asistencia de alguno de los miembros del cuerpo del Cabildo o de algún representante de la Asociación de Cabildos Indígenas NASA CXHACXHA.

c. Continuidad de reunión de seguimiento de acuerdos sin participantes de la Comunidad Indígena

Según el contenido del documento *"Reunión de seguimiento de acuerdos en el marco del proceso de consulta previa del proyecto Distrito de Riego de Mediana Escala Tesalia-Paicol, con la comunidad indígena del resguardo NASA PICKWE THA FIW"* del 4 de agosto de 2015, una de las representantes de la comunidad indígena objetó el propósito de la reunión, aduciendo que nunca ha existido consulta previa para el proyecto. Pese a los esfuerzos de los delegados del Ministerio de Interior - Dirección de Consulta Previa para argumentar que se desarrolló adecuadamente la Consulta Previa el 28 de agosto de 2009 por medio de la protocolización del acta de Acuerdos, la comunidad reiteró su posición de no permitir la instalación ni el desarrollo de la reunión como un seguimiento a un proceso que para ellos debía ser sujeto a revisión.

Bajo las circunstancias expuestas, se le indicó a la comunidad que se levantaría el acta respectiva, invitándoles a escuchar su lectura para aprobación y firma, frente a lo cual, la comunidad se negó a firmarla y a tener una copia de esta. No obstante, llama la atención de esta Oficina de Control Interno que paso seguido a lo ocurrido, se documentó en el acta que: *"En consecuencia, los delegados del Ministerio del Interior se retiran del recinto y del resguardo invitando a los funcionarios del INCODER, y demás asistentes a la reunión a continuarla en el Municipio de Tesalia"* y se prosiguió con el objetivo de la misma, indicando al final que: *"(...) se realiza la lectura del acta, la cual es aprobada y firmada por los presentes"*, planteando convocatoria a la siguiente sesión. De esta manera, se identificó que se tomaron decisiones y se discutieron asuntos sin la asistencia del sujeto principal de la consulta (la comunidad indígena y sus representantes). Esta situación podría dar lugar a la falta de eficacia o eventual nulidad del acta, dado que, bajo el esquema de consulta previa, la comunidad indígena (actor principal) debe ser partícipe en todas las etapas.

d. Inoportunidad en el seguimiento a compromisos de Consulta

En la inspección de la documentación sobre el proceso de Consulta Previa, se estableció que la reunión de seguimiento a los acuerdos (registrada mediante oficio OFI15-000026699-DCP-2500 del 27 de julio de 2015) se realizó aproximadamente 6 años después del acta de protocolización de estos (la cual data del 28 de agosto de

2009). Dentro de este lapso, se emitió la Directiva Presidencial N° 10 de 2013 “*Guía para la realización de la consulta Previa*”, que en su “*ETAPA 5 Seguimiento a los Acuerdos*”, indica: “*Deberes 1. La DCP [Dirección de Consulta Previa] debe hacer requerimientos periódicos al responsable del POA [Proyecto, Obra o Actividad] para verificar que se están cumpliendo los acuerdos, (...) 4. La DCP debe comunicarse de manera periódica con las comunidades para verificar que sí se están cumpliendo los acuerdos.*” Llama la atención de esta Oficina de Control Interno que durante el periodo aludido no se haya realizado ningún tipo de seguimiento al cumplimiento de lo pactado en la consulta previa. Así las cosas, se indagó con la Dirección de Adecuación de Tierras de la ADR sobre el particular, a lo cual respondió el 22 de septiembre que: “*Este proceso fue llevado a cabo por parte del INCODER, la única información que se cuenta es la que se evidencia en los soportes remitidos*”. De esta manera, no se absolvió la inquietud y tampoco se cuenta con soportes adicionales sobre el tema.

e. Posibles incumplimientos de los compromisos de Consulta

Sumado a lo anterior, se evidenció que al 22 de septiembre de 2020 los siguientes acuerdos establecidos en la consulta previa registrados en el informe de gestiones adelantadas por el INCODER para la construcción del distrito de riego de Tesalia del 29 de febrero de 2016 no se habían cumplido, tal y como se observa en el apartado 3 “*Estado de cumplimiento de los compromisos de la Consulta Previa*”:

COMPROMISO	ESTADO DE AVANCE REPORTADO
4 derivaciones de 1" [pulgada] de la conducción principal del Distrito para el predio "La Esmeralda" en los lugares que se acuerden.	<i>"No es posible dar cumplimiento, hasta tanto no entre en operación el Distrito de Riego."</i>
Gestión de ASONARVAEZ en equipo con la Alcaldía de Tesalia y otras entidades para la consecución de la Planta de Tratamiento.	<i>"Se remitió oficio a la Corporación Nasa Kiwe con el fin de buscar financiación para una planta de tratamiento. A la fecha de corte no se tiene respuesta por parte de esta entidad."</i>
Afiliación de la comunidad Indígena a ASONARVAEZ con voz y voto a través de un delegado, pero sin pagar tarifas de agua ni obras.	<i>"ASONARVAEZ gestionará y vinculará a la comunidad indígena una vez inicie la operación del distrito y en consecuencia inicien las labores de la asociación."</i> Esta Oficina de Control Interno añade que ASONARVAEZ al 31 de agosto de 2020 estaba inactiva y no había efectuado

COMPROMISO	ESTADO DE AVANCE REPORTADO
	las gestiones de elección de Junta Directiva y actualización de certificado de existencia y Representación Legal.
Restituir ambientalmente lo afectado (plan de manejo ambiental) presupuestado para el desarrollo de la obra.	“(...) en cuanto a la adquisición de áreas estratégicas se debe liquidar el proyecto para determinar el valor final del 1%; sin embargo, a la fecha se adelantan procesos para la suscripción de un convenio interadministrativo con la CRC.”

Lo que difiere de las afirmaciones dadas por la Dirección de Adecuación de Tierras, que en reunión del 7 de septiembre de 2020 indicó:

1. *"(...) Sin embargo, a comienzos de este año [2020], se realizó una reunión con el Ministerio del interior, validando esta información, y se establece que estos compromisos por parte de la ADR ya fueron cumplidos".*

2. *"Legalmente ante el Ministerio del Interior en su momento el INCODER surtió el proceso de consulta previa y quedó un acta con los compromisos con la comunidad que se cumplieron, de hecho, cuando se iniciaron las obras la comunidad permitió el ingreso, pero después decidieron que no dejaban hacer las obras."* y

3. *"En el tema de los acuerdos de consulta previa, se hace un acta de concertación de esos acuerdos y se firma un acta de compromiso, y a pesar que el INCODER estableció los acuerdos de la consulta debidamente socializados y cerrados en el sentido que fueron claros ante las partes y cuenta con un documento oficial, nosotros como entidad hicimos el cierre y cumplimiento de esos compromisos, la situación es que cuando ya se cumplieron los compromisos en la etapa de operación la comunidad permitió acceder a los predio e instalar la tubería e iniciar obras y de un momento a otro ellos bloquearon el predio y no dejaron continuar con las obras de manera unilateral ya que estaban pidiendo otras exigencias diferentes a las de los acuerdos, la discordia es porque se hicieron unas peticiones adicionales y la agencia no las acepto debido a que ya habían unas pactadas inicialmente y ya se hizo un acta de cierre con la comunidad. Ya la agencia cumplió con los compromisos."*

Dado que en correo de consulta del 18 de septiembre de 2020 se solicitaron a la Dirección de Adecuación de Tierras *"Actas o evidencias del seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de la Consulta Previa, posterior a la protocolización"*, frente a lo cual respondió que *"Esta información fue remitida por Juan Martín Ramírez a su correo, información adicional no tenemos"*, se concluyó a partir de la inspección documental aportada, que no se contaba con evidencia sobre el cumplimiento de los compromisos mencionados.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de y/o inadecuada identificación de todas las comunidades indígenas presentes en el área de influencia del proyecto. ▪ Inadecuado perfilamiento social y predial de las comunidades indígenas afectadas por el Proyecto. ▪ Desconocimiento y/o inadecuada aplicación de la metodología de Consulta Previa o las etapas que deben surtirse. ▪ Falta de seguimiento periódico y oportuno a los acuerdos pactados en la reunión de protocolización con las comunidades indígenas y desconocimiento de su participación en las reuniones de Consulta Previa. ▪ Posible pérdida de evidencias o soportes del proyecto durante el proceso de transferencia documental del INOCDER a la ADR. ▪ Falta de adopción de gestiones de conciliación con comunidades indígenas para permitir la continuidad del proyecto. 	<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. ▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuellos de botella (atrasos) en la continuidad del proyecto. ▪ Posibles sobrecostos de estudios, infraestructura u obras faltantes. ▪ Afectaciones a terceros en o por la prestación del servicio público de adecuación de tierras - desabastecimiento de agua (usuarios beneficiarios) y comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto. ▪ Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de ciudadanos contra la ADR por falta de gestiones en la terminación de las obras del distrito. ▪ Daños a la imagen y reputacionales de la ADR. ▪ Eventuales sanciones por parte de organismos de control (Contraloría) por los sobrecostos del proyecto. ▪ Pérdida de los recursos invertidos en las obras del Distrito. ▪ Posible retiro de usuarios del proyecto o migración de ellos a formas alternativas de abastecimiento del recurso hídrico para sus predios. ▪ Eventual declaratoria de ineficacia de las actas de compromiso suscritas por el INOCDER por falta de involucramiento con las comunidades indígenas. ▪ Procesos jurídicos en contra de la ADR, con los consecuentes retrasos del proyecto.

Recomendación(es): Dadas las situaciones expuestas, esta Oficina de Control Interno recomienda:

- Prioritariamente realizar un acercamiento con las diferentes comunidades indígenas presentes en el área de influencia del proyecto, e intentar conciliar con todas los compromisos y acuerdos que permitan la continuidad del proyecto Tesalia Paicol. Para estas reuniones se deberá tener en cuenta la normatividad vigente sobre el proceso de consulta previa (Directiva Presidencial 10 de 2013), con el fin de que se lleve a cabo el debido proceso de la consulta. Para lograrlo, se exhorta a elaborar un cronograma u hoja de ruta, debidamente consensuada con dichas comunidades y todos los organismos garantes del proceso.

Si eventualmente la recomendación anterior resulta ineficaz, se insta a que la ADR obtenga asesoría legal por parte de la Oficina Jurídica, así como con la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, para identificar las acciones más pertinentes en las circunstancias.

- Que la ADR efectúe un proceso de circularización u obtención de documentación del proyecto Tesalia-Paicol a través del contacto con el PAR INCODER, con el fin de obtener todas las piezas procesales que se requieran en un eventual proceso legal con las comunidades indígenas. En otras palabras, se sugiere reconstruir el proceso de Consulta Previa y hacer un análisis de brechas, con el fin de identificar posibles vulnerabilidades del proceso y buscar un mecanismo de subsanación óptimo.
- Si se llegasen a establecer acuerdos con las comunidades Indígenas, desde la Dirección de Adecuación de Tierras se deberá establecer un plan de trabajo conjunto con las comunidades, monitoreado periódicamente, en aras de establecer responsabilidades y verificar el oportuno cumplimiento de los hitos y compromisos establecidos. Se deberá tener cautela al momento de iniciar las reuniones (verificando quorum necesario e imprescindible) y finalizarlas (obteniendo la suscripción de todas las partes involucradas).

- En el proceso de persuasión con las comunidades, se recomienda que la ADR prepare escenarios financieros y presupuestales del proyecto, a fin de socializar las restricciones y posibilidades de propuestas eventuales a efectuar.

Finalmente, previo a cualquier proceso de contratación asociado al proyecto, se recomienda sopesar los riesgos de implementación/cambio y/o continuidad de las obras, a fin de evitar posibles sobrecostos al materializarlas.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: *“La identificación de asentamiento de las Comunidades Indígenas fue efectuada de acuerdo con los lineamientos de la Dirección de Consulta Previa y validada por el mismo Ministerio del interior.*

Para el presente proyecto, la Consulta Previa se encuentra cumplida y se llevó a cabo las siguientes actuaciones:

- 1. Se coordinó con el Ministerio de Interior y la Dirección de Autoridad Nacional de Consulta Previa, seguimiento a la Consulta llevada cabo el 27 de julio de 2015, donde se manifiesta que la Consulta Previa se encuentra culminada con el cumplimiento de todos los requisitos y que no estamos ante nuevo proyecto que requiera nuevas certificaciones de comunidades indígenas.*
- 2. Se llevó a cabo el 27 de julio de 2015, reunión con las entidades anteriores y la participación del Ministerio Público la socialización con la comunidad, con el fin de que la misma acepte que el proceso se encuentra cumplido y cumplan con sus obligaciones relativas a permitir la terminación de las obras en su territorio.*
- 3. Si lo anterior no es posible, revisar la alternativa de presentar una acción de cumplimiento en contra de la comunidad mediante demanda de incumplimiento de acuerdos de Consulta Previa por parte de la comunidad indígena ante un juez de la República que dirima la controversia.*

En paralelo, en el componente de actualización de estudios y diseños con FINDETER, definir la alternativa de cambio de trazado de la tubería para lograr quedar por fuera del Área de Influencia Social - Étnica, revisando costos integralmente.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Con respecto a las justificaciones presentadas por la Dirección de Adecuación de Tierras y, considerando la evidencia inspeccionada y analizada, esta Oficina de Control Interno no acepta los argumentos, pues concluye que:

- Durante la reunión de seguimiento a la Consulta Previa que quedó registrada el 27 de julio de 2015, la comunidad indígena expresó que el proceso de Consulta Previa no se había sido surtido en su totalidad, por lo cual, no se pudo establecer un seguimiento a los acuerdos de la consulta y no se puede determinar que la consulta fue concluida. Así mismo, la Dirección de Adecuación de Tierras no contravirtió o desvirtuó los términos particulares esbozados en este hallazgo, por lo que, razonablemente se concluye que pudieron existir debilidades en el proceso de Consulta Previa. Ahora bien, esta Oficina de Control Interno no declaró la necesidad de que se surtan nuevas certificaciones de comunidades indígenas, sino que solicitó la evidencia de las que en su momento se efectuaron como parte de inicio del proceso de Consulta Previa, con el fin de corroborar que se hicieron partícipes a todas las afectadas por el proyecto, sin obtener la documentación del caso. Finalmente, aunque se plantea la alternativa de dirimir el conflicto mediante demanda de incumplimiento de Acuerdos de Consulta Previa por parte de la comunidad indígena ante un juez de la República, se insta a vincular al equipo de la Oficina Jurídica de la ADR para que analice los pormenores de las situaciones, en virtud de que existen varias Sentencias de la Corte Constitucional en donde a las comunidades indígenas se les protegen sus derechos territoriales y ancestrales, por lo que, se deben sopesar las evidencias y argumentos en poder de la ADR para lograr resultados satisfactorios en este proceso que permitan la continuidad del proyecto. Si el otro curso de acción es que, derivado de la actualización de estudios y diseños, se concluye que lo más viable es desviar el trazado de la tubería para continuar con el proyecto, la ADR deberá considerar el costo/beneficio de hacerlo y si

estos cambios redundarán en afectaciones económicas a los Usuarios del Proyecto, a través de la determinación de las cuotas parte que deberán asumir como Recuperación de la Inversión, lo cual se considera un cuello de botella futuro, sobre lo que deberán preverse los manejos sociales correspondientes.

- No se presentaron documentos y/o argumentos que desvirtúen las situaciones presentadas en el hallazgo con respecto al proceso de Consulta Previa y seguimiento a los Acuerdos, de los cuales se evidenciara que fueran cumplidos en su totalidad.

La Dirección de Adecuación de Tierras no acepta que hayan configurado riesgos ni circunstancias que afecten el proyecto y den lugar a un Plan de Mejoramiento, más esta Oficina de Control Interno, al no identificar pruebas en contrario, deja abierta las observaciones de este hallazgo e insta a la Dirección de Adecuación de Tierras, en conjunto con la UTT 11, a diseñar un plan afín que ataque las causas-raíz de los eventos y permitan la continuidad del proyecto y, eviten la materialización de riesgos similares en otros proyectos.

HALLAZGO N° 2. Gestiones ambientales, prediales y arqueológicas realizadas en el Distrito de Adecuación de Tierras Tesalia - Paicol sin actualizar y evidencia incompleta.

Descripción: El procedimiento "Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras" (en adelante, Procedimiento PR-ADT-003) contempla que: *"En la etapa de Inversión (también llamada de ejecución o construcción), además de la construcción de proyectos nuevos, hacen parte también (...) la rehabilitación, ampliación, complementación y/o modernización de los distritos existentes"*. Así las cosas, en virtud de la selección del proyecto de Distrito de Adecuación de Tierras de Mediana Escala Tesalia-Paicol por parte de esta Oficina de Control Interno para evaluar el proceso "Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras", se identificó la aplicabilidad de este procedimiento, dado que el Distrito no ha entrado en etapa de Administración, Operación y Conservación: por lo tanto, se evaluó el cumplimiento del numeral 5.3 *"Gestiones Previas a la Ejecución de*

Obras" del procedimiento PR-ADT-003, el cual indica que se deben adelantar las gestiones Ambiental, Predial y Arqueológica, encontrando como resultado las siguientes situaciones:

a. Falta de seguimiento a las Gestiones Ambientales. Teniendo en cuenta lo que menciona el Decreto 1320 de 1998 en el artículo 5 *"Participación de las Comunidades Indígenas y Negras en la Elaboración de los Estudios Ambientales: El responsable del proyecto, obra o actividad que deba realizar consulta previa, elaborará los estudios ambientales con la participación de los representantes de las comunidades indígenas o negras.(...) El responsable del proyecto, obra o actividad acreditará con la presentación de los estudios ambientales, la forma y procedimiento en que vinculó a los representantes de las comunidades indígenas y negras en la elaboración de los mismos, para lo cual deberá enviarles invitación escrita",* y en el artículo 12. *"Reunión de Consulta: Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la solicitud de licencia ambiental o de establecimiento del Plan de Manejo Ambiental, la autoridad ambiental competente comprobará la participación de las comunidades interesadas en la elaboración del estudio de Impacto Ambiental, o la no participación, y citará a la reunión de consulta previa(...)",* se solicitó a la Dirección de Adecuación de Tierras evidencia sobre la participación y/o vinculación de la Comunidad Indígena en la elaboración de los estudios ambientales del proyecto, a lo que contestó el 22 de septiembre de 2020, que no se contaba con esta información.

Además de lo anterior, en el artículo 13. *"Desarrollo de la reunión",* se indica: *"a) Instalada la reunión y verificada la asistencia, el responsable del proyecto, obra o actividad **hará una exposición del contenido del estudio respectivo,** con especial énfasis en la identificación de los posibles impactos frente a las comunidades indígenas y a las comunidades negras, y la propuesta de manejo de los mismos (...); c) Si existe acuerdo en torno a la identificación de impactos y a las medidas propuestas dentro del **plan de manejo ambiental,** y las demás a que hubiere lugar, según el caso, en lo relacionado con las comunidades indígenas y negras, se levantará la reunión dejando en el acta constancia expresa del hecho;(..."* (Negrita fuera de texto), para lo cual el equipo auditor revisó el contenido del acta de protocolización del proceso de consulta

previa del 28 de agosto de 2009, y observó que en el orden del día en el numeral “5. *Presentación de impactos del proyecto por parte del INCODER*”, se dieron unas indicaciones de los impactos de las obras en el predio “La Esmeralda” relacionadas a las excavaciones y rellenos para la conducción de la tubería principal del proyecto, la cámara de presurización y el paso elevado de la tubería; sin embargo, no se evidenció la presentación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) con lo que menciona el Decreto 1320 de 1998 en su Artículo 10. *“Contenido de los estudios ambientales frente al componente socio-económico y cultural: (...), los estudios ambientales deberán contener por lo menos lo siguiente: 1. En el diagnóstico ambiental de alternativas: Características de la cultura de las comunidades indígenas y/o negras. Este elemento se tendrá en cuenta por parte de la autoridad ambiental para escoger la alternativa para desarrollar el estudio de impacto ambiental. 2. En el estudio de impacto ambiental o plan de manejo ambiental: a) Características de la cultura de las comunidades indígenas y/o negras; b) Los posibles impactos sociales, económicos y culturales que sufrirán las comunidades indígenas y/o negras estudiadas, con la realización del proyecto, obra o actividad; c) Las medidas que se adoptarán para prevenir, corregir, mitigar, controlar o compensar los impactos que hayan de ocasionarse”*. En las indagaciones precitadas a la Dirección de Adecuación de Tierras, se solicitó evidencia de la comunicación que se le dio a los representantes de las comunidades indígenas sobre el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental; no obstante, se comunicó que no se contaba con esta información.

Por las razones expuestas y la evidencia aportada por la Dirección de Adecuación de Tierras, la Oficina de Control Interno concluye razonablemente que el extinto INCODER no cumplió con lo establecido en el tema ambiental asociado a la consulta previa. Además de esto, llama la atención que los estudios presentados para la construcción de las obras del proyecto datan del año 2006 y el inicio de las obras se realizó en el año 2009, es decir, tres (3) años después de presentados los estudios ambientales, lo cual contraviene los términos del Procedimiento PR-ADT-003, que en su numeral 5.2 *“Requisitos Iniciales para Inversión”* menciona que: *“Los resultados de cada subetapa en la etapa de Preinversión, tienen una vigencia de dos (2) años, contados a partir de*

la fecha de presentación del informe final. Vigencia que dependerá de que no haya habido ninguna modificación normativa o institucional y de que las condiciones específicas del proyecto hayan variado de tal manera que impidan la continuidad de las etapas anteriores. En caso de proceder en el desarrollo del proyecto después de los dos años de terminados los estudios, se deberá realizar una actualización y revaluación de los resultados del estudio”.

b. Falta de seguimiento a la Gestión Predial. La normativa externa e interna aplicable a la gestión predial para proyectos de Distritos de Adecuación de Tierras, menciona:

- **Ley 41 de 1993**, “Artículo 5o. *Usuarios del Distrito. Es usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho Distrito.*”
- **Procedimiento PR-ADT-003**, numeral 5.3.6 “*Acta final de compromiso y pagarés con carta de instrucciones. “Acta de compromiso: (...) En esta acta se debe estipular todas las condiciones técnicas del proyecto a construir (...), y listar uno a uno los beneficiarios del proyecto de adecuación de tierras, indicando de manera individual: (...), Nombre del predio (S, I), Identificación del predio (S, I), Ubicación del predio (D), Área del predio (D), Área a adecuar (D), Caudal a entregar en el predio (D), Valor de la inversión en el predio (...).*”

Numeral 6, Actividad 7. “*Adelantar le gestión predial para las franjas de terreno requeridas para la construcción de las obras. Para la construcción de proyectos de adecuación de tierras nuevos, o ampliación de los mismos, o rehabilitaciones que impliquen cambios de trazado de las redes de conducción, o cambio en la ubicación de estructuras, es necesario prever la adquisición de predios o franjas de servidumbre para la construcción de la infraestructura de captación (...).*”

- **Resolución 1399 de 2005** emitida por el INCODER “*Por la cual se expide el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los Distritos de*

Adecuación de Tierras para su administración, operación y conservación por parte de las Asociaciones de Usuarios”. Artículo 35. “El Registro Individual de Usuarios. Para cada predio se llevará una carpeta en la cual figurarán los siguientes datos y documentos: Resolución de inscripción del predio, Documentos que acrediten la propiedad, Nombre del predio y código asignado, Nombre e identificación del propietario, En caso de que el usuario no sea propietario, manifestación escrita del propietario sobre la forma de posesión legal del tenedor del predio (contrato de arrendamiento, asociación empresarial, aparcería... etc.). (...).”

Considerando lo anterior, el 22 de septiembre de 2020 se indagó a la Dirección de Adecuación de Tierras, en cuanto a gestiones realizadas respecto al componente predial (antes y en la actualidad), recopilación de la Información técnica de los predios, levantamiento de información cartográfica, servidumbres, y otros. A lo cual respondió: *“Se requiere actualizar estudios y diseños para evaluar este proceso”*.

Así mismo, se realizó indagaciones en el tema de gestión predial a la Oficina Jurídica de la ADR, quien afirmó: *“se debe tener determinado a quienes les voy a hacer las obras de infraestructura con las cuales se van a beneficiar y a esas personas es a las que se les va a cobrar, también se tiene que tener determinado por dónde va a ser el trazado del distrito y quiénes son los que se van a beneficiar cuando lo estoy construyendo, y a esas son las personas que se les va a cobrar, ese tema predial es muy importante y ese tema, tal vez, no se estaba analizando y no se tengan en cuenta las implicaciones”*.

Dado lo anterior, la Oficina de Control Interno no pudo evidenciar información relacionada a la gestión predial del Proyecto. Llama la atención que, al 15 de septiembre de 2020 el Proyecto no cuente con los estudios correspondientes ni con información actualizada de los predios de los usuarios a los cuales se les va a realizar el cobro de las inversiones una vez terminadas las obras, como tampoco de los predios afectados directamente en el Proyecto, lo que se suma a la falta de actualización del Registro General de Usuarios - RGU (ver Hallazgo N° 03) .

- c. Falta de seguimiento a la Gestión Arqueológica.** El delegado de la Vereda “La Lajita” para la veeduría del Distrito de Adecuación de Tierras, en entrevista efectuada el 16 de septiembre de 2020, mencionó que *“durante las obras de la Bocatoma se realizaron algunos hallazgos Arqueológicos que se llevaron [el INCODER / ADR], y la comunidad indígena está solicitando la devolución de estos hallazgos”*.

En el mismo sentido, en el Informe de las gestiones adelantadas por el INCODER para la construcción del Distrito de Tesalia - Paicol del 29 de febrero de 2016, se observó que el Proyecto contó con licencia de intervención arqueológica N° 5130 de 2015; y que en dicho informe se mencionó: *“Desde el punto de vista arqueológico, el INCODER está bajo las indicaciones y directrices establecidas en la licencia arqueológica expedida por el ICANH [Instituto Colombiano de Antropología e Historia], las cuales establecen el manejo, monitoreo, rescate, conservación y disposición final de los hallazgos de interés arqueológico, en el cual se proyectó un valor de 1.200 millones. Es por eso que el INCODER no encuentra procedente que se estimen compensaciones arqueológicas y/o ancestrales, toda vez que, a estos elementos se les ha dado el tratamiento indicado por la autoridad competente”*. Más adelante, en el mismo informe se señaló que en reunión llevada a cabo el 7 de septiembre de 2015 con funcionarios de la Subgerencia de Adecuación de Tierras, la Dirección Técnica de Etnias y Asuntos Indígenas del INCODER y la vocería de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo, se ofreció en compensación integral a la comunidad indígena: *“solicitar autorización al INCAH para entregar a la comunidad los hallazgos arqueológicos”*, entre otras compensaciones, propuesta que no fue aceptada por la comunidad por considerarla insuficiente.

Dadas las consideraciones expuestas, y con el objetivo de verificar el seguimiento que ha realizado la Agencia de Desarrollo Rural a las gestiones arqueológicas del Distrito, mediante correo del 22 de septiembre de 2020 se solicitó a la Dirección de Adecuación de Tierras la licencia arqueológica expedida por el ICANH e información respecto a la gestión arqueológica, incluyendo el tratamiento de hallazgos (si los hubo) y las respectivas evidencias, como también el Plan de Manejo Arqueológico contentivo de

las actividades de: prospección, excavaciones, monitoreo, seguimiento y divulgación con la(s) comunidad(es) indígena(s); sin embargo, se informó que no se contaba con esta información, y de las licencias sólo conocían los números de las Resoluciones y que se requería actualizar esta información con los estudios y diseños.

Teniendo en cuenta que, el artículo 11 de la Ley 397 de 1997 (modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008) y el Procedimiento de Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras, señalan expresamente que *“En los proyectos de construcción de redes de transporte de hidrocarburos, minería, embalses, infraestructura vial, así como en los demás proyectos y obras que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante la autoridad ambiental, como requisito previo a su otorgamiento deberá elaborarse un programa de arqueología preventiva y deberá presentarse al Instituto Colombiano de Antropología e Historia un Plan de Manejo Arqueológico sin cuya aprobación no podrá adelantarse la obra”*, se observó que la ADR no contaba con evidencias sobre el particular (entregadas por el extinto INCODER), y por tanto, no se habían realizado las gestiones pertinentes sobre el Plan de Manejo Arqueológico del Distrito, dado que la información que se poseía no era suficiente, por lo que no fue factible validar que, tanto las fases como las actividades establecidas en el programa de arqueología preventiva se hubieran llevado a cabo adecuadamente. De igual forma, no se pudo concluir sobre los hallazgos que se encontraron durante los estudios arqueológicos aplicados y el manejo que se le dió a los mismos.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posible transferencia documental incompleta o pérdida de información desde el INCODER a la ADR sobre las gestiones adelantadas en el proyecto de Adecuación de Tierras Tesalia – Paicol. ▪ Desactualización de los estudios y diseños efectuados 	<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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibles sanciones de las autoridades ambientales u organismos competentes a causa de incumplimientos de los requisitos ambientales, sociales, prediales y arqueológicos, así como por los sobrecostos del proyecto. ▪ Daños a la imagen y reputación de la ADR. ▪ Dificultad para llevar a cabo las actividades de generación y recaudo de cartera por

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>por el extinto INCODER sobre el proyecto Tesalia-Paicol.</p> <ul style="list-style-type: none"> Desconocimiento y/o inadecuada aplicación de los requerimientos establecidos en la normativa vigente de la ADR y la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) para efectuar las gestiones pertinentes en el proyecto. Falta de vinculación de las comunidades indígenas en las gestiones requeridas para el proyecto Tesalia-Paicol. 	<p>carta de instrucciones, debidamente suscritos.</p> <ul style="list-style-type: none"> Incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR. Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. 	<p>concepto de recuperación de inversiones en obras del Proyecto de Adecuación de Tierras.</p> <ul style="list-style-type: none"> Afectación a la continuidad y terminación de obras restantes del proyecto por posibles sobrecostos de estudios, diseños e infraestructura de obras faltantes. Afectaciones a terceros en o por la prestación del servicio público de adecuación de tierras - desabastecimiento de agua (usuarios beneficiarios) y comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto. Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de ciudadanos contra la ADR por falta de gestiones en la terminación de las obras del distrito.

Recomendación(es): Dadas las situaciones expuestas, esta Oficina de Control Interno recomienda:

- Para cerciorarse de la integridad y existencia de los documentos que den cuenta de las gestiones efectuadas por el extinto INCODER, se insta a realizar procesos de circularización con el PAR INCODER y/o agente liquidador de dicha Entidad. Al mismo tiempo, efectuar un trabajo conjunto con la Secretaría General (Gestión Documental) y la Dirección de Adecuación de Tierras para recuperar la documentación asociada o declarar su pérdida y así aplicar los eventuales ajustes a que haya lugar sobre el conjunto de información del proyecto. Esta actividad también contribuirá a determinar el estado actual de las Licencias y estudios realizados al proyecto y gestionar las acciones encaminadas para la culminación de las obras.
- Dentro de las actividades de las Hoja de Ruta, establecer la actualización de las licencias y permisos requeridos para la continuidad del proyecto, con la vinculación de la asociación de usuarios y las comunidades indígenas, dejando debidamente documentada la trazabilidad de los compromisos y la asistencia a dichos escenarios.
- Aunque la Dirección de Adecuación de Tierras se encuentra adelantando labores conjuntas con FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial) para realizar la contratación de la actualización de estudios y diseños del proyecto, es menester que

en la etapa pre-contractual se realice un resumen de las situaciones que están originando cuellos de botella en su continuidad, con el fin de advertir posibles limitaciones en los resultados a obtener y sopesar los costos de finalizar las obras restantes. Para el efecto, se insta a identificar los riesgos en todos los tipos de gestiones (ambiental, predial, arqueológica, consulta previa, etc.) y formular acciones mitigantes que contribuyan a minimizar los impactos de los actuales incumplimientos. También deberán tenerse en cuenta las recomendaciones que la UPRA dispone en sus manuales sobre Inversiones en Proyectos de Adecuación de Tierras, diseñando listas de chequeo por cada etapa e identificando la información de la que se debe disponer.

- Retomar conversaciones con las comunidades indígenas afectadas, identificando sus demandas y consensuando soluciones que permitan la continuidad del proyecto.
- Previo al reinicio de las obras finales del proyecto, es necesario que la ADR realice gestiones conjuntas con los usuarios del proyecto para actualizar el Registro General de Usuarios (RGU), y basado en la información recolectada, realizar la respectiva actualización predial para cada uno de los potenciales usuarios del distrito, para lo cual, será necesario realizar mesas de trabajo con la Asociación de Usuarios para obtener la información y socializar con los usuarios los avances sobre el proyecto.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: En respuesta al hallazgo, la unidad auditada indicó:

- a. *“Se estructura la hoja de ruta para establecer las alternativas técnicas, económicas, financieras, administrativas y jurídicas para la terminación del Proyecto Estratégico de Adecuación de Tierras de Mediana Escala de Tesalia - Paicol, el cual mediante CONPES 3926 de 2018 - Política de Adecuación de Tierras 2018 - 2038, estableció que la Agencia de Desarrollo Rural - ADR debe estructurarla y ponerla en marcha para lograr la culminación de dicho proyecto. Como acciones adelantadas por la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, mediante Otrosí N° 4 al Convenio Interadministrativo N° 225*

de 2016 suscrito entre la Agencia de Desarrollo Rural y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - FINDETER, se adelanta la realización de la consultoría de ajuste de estudios y diseños para la terminación de las obras del distrito de riego Tesalia - Paicol, donde se efectuará los análisis técnicos, sociales, económicos y financieros para la culminación del contrato.”

- b. *“Como en el proyecto en la actualidad no se ejecutan obras de construcción, no se efectúan labores de seguimiento predial, ambiental y arqueológico, puesto que estas actividades se ejecutan en etapa de ejecución. A su vez, como es un distrito inferior a 5000 hectáreas, no requiere de licenciamiento ambiental.”*

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Una vez analizadas las evidencias aportadas por la Dirección de Adecuación de Tierras, así como los argumentos expuestos, esta Oficina de Control Interno no los acepta, en virtud de los siguientes motivos:

- Las situaciones encontradas y mencionadas en el hallazgo sobre la gestión predial, arqueológica y ambiental no se relacionan con las obras que actualmente se llevan a cabo en el proyecto o que se requieran efectuar nuevamente, pues corresponden a hechos ocurridos de manera posterior a su ejecución. Aún así, llama la atención que, en las respuestas a las indagaciones, la Dirección de Adecuación de Tierras haya dicho que estaban supeditados a los resultados de la actualización de estudios y diseños.
- Con respecto a la gestión ambiental, en el hallazgo no se mencionó el requerimiento de una licencia ambiental, se señalaron situaciones encontradas durante la Consulta Previa, dado que el Decreto 1320 de 1998 hace una serie de requerimientos, de los cuales, la Oficina de Control Interno no encontró evidencia de su cumplimiento por el extinto INCODER, y que, en todo caso, hacen referencia al Plan de Manejo Ambiental.

Finalmente, la Dirección de Adecuación de Tierras no presentó argumentos y/o documentos que permitan validar que se hayan realizado gestiones sobre las situaciones encontradas o que las desvirtúen, por lo que, se considera importante llevar a cabo un

plan de mejoramiento que permita establecer acciones para la actualización predial, arqueológica y ambiental, por lo cual, las observaciones quedan abiertas hasta tanto no se diseñen esquemas que mitiguen la ocurrencia de los riesgos asociados.

HALLAZGO N° 3. Falta de actualización del RGU, Acompañamiento a la Asociación de Usuarios y Seguimiento a la Hoja de Ruta del proyecto Tesalia - Paicol

Descripción: Durante la visita de campo al Proyecto de Distrito de Adecuación de Tierras (DAT) de Mediana Escala Tesalia - Paicol, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes situaciones asociadas al proceso de seguimiento del proyecto:

a. **Falta de acompañamiento a la Asociación ASONARVAEZ.** La Ley 41 de 1993, en sus artículos 15 y 21 establece:

- Artículo 15. “**Funciones de los Organismos Ejecutores.** (...). 6. Promover la organización de las asociaciones de usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras y proporcionarles asesoría jurídica y asistencia técnica para su constitución y la tramitación de las concesiones de agua. 7. Capacitar las asociaciones de usuarios para que asuman directamente la responsabilidad de administrar, operar y conservar las obras en sus respectivos Distritos. (...).”
- Artículo 21. “**Apoyo a las Asociaciones.** (...) Concluidos los estudios de prefactibilidad o factibilidad, según el caso, y establecida la conveniencia técnica, económica, ambiental y social de realizar el respectivo proyecto, el organismo ejecutor promoverá la creación de la asociación de usuarios con carácter provisional, la cual será el interlocutor válido frente a la gestión oficial, en todas las instancias de ejecución del proyecto. El organismo ejecutor deberá proporcionar a la asociación asesoría técnica y jurídica, hasta lograr su reconocimiento e inscripción en el Ministerio de Agricultura.” (Negrita fuera de texto)

Para verificar el cumplimiento de esta normativa, la Oficina de Control Interno solicitó información a la Dirección de Adecuación de Tierras sobre gestiones de acompañamiento recientes a la Asociación ASONARVAEZ (como también por la UTT),

en temas de asesoría técnica y jurídica para su continuidad (reconocimiento de personería ante Ministerio de Agricultura, actualización de estatutos, actualización de Certificado de Existencia y Representación Legal) y sobre el estado actual de dicha Asociación; sin embargo, en respuesta del 22 de septiembre de 2020 se indicó que no se ha realizado este proceso.

Adicionalmente, en indagaciones realizadas el 16 de septiembre de 2020 a cuatro (4) usuarios del Proyecto de DAT de Tesalia - Paicol, un usuario manifestó que a la fecha no hacía parte de la Asociación ASONARVAEZ, indicando que no funcionaba hacía “mucho tiempo” (desde que se presentó cambio de las directivas), y otro usuario mencionó que: *“la gente actualmente no cree en el proyecto por dos razones; la primera porque ASONARVAEZ actualmente no está funcionando (...)”*.

Por las razones expuestas, no fue posible evidenciar o concluir sobre el adecuado acompañamiento a la Asociación de Usuarios de ASONARVAEZ. También llama la atención que, la Asociación se encuentre disuelta o no esté en funcionamiento, considerando que a través de ésta se llevará a cabo la representación, manejo y administración del distrito, según los términos normativos antes expuestos.

b. Actividades establecidas en el Cronograma de la Hoja de Ruta del Proyecto sin seguimiento. La Dirección de Adecuación de Tierras allegó a la Oficina de Control Interno la información correspondiente a la Hoja de Ruta del proyecto, en la cual se evidenció el Cronograma para la terminación de éste, y en las actividades del segundo semestre de 2019 y el primer semestre de 2020, se tenían previstas entre otras, las siguientes:

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	2019		2020	
		Inicio	Fin	Inicio	Fin
1.1 Definición actualización estudios y diseños	ADR	Jul	Dic		
1.2 Estructuración estudios previos	FINDETER - ADR			Ene	Abr
1.3 Proceso de contratación consultoría	FINDETER			Jun	Jul

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	2019		2020	
		Inicio	Fin	Inicio	Fin
2.3.1 Seguimiento expediente ambiental (seguimiento expediente corporación)	ADR	Ago, Nov.		Mar, Jun.	
3.1 Socialización asociación usuarios avance hoja de ruta	ADR-MADR	Oct		Mar, Jun	
3.2 Gestión certificación presencia comunidades étnicas	ADR			Mar	Abr
3.3 Seguimiento a compromisos consulta previa	ADR-MADR	Sep		May, Ago	
5.1 Gestión entes territoriales	ADR-MADR-DNP-UPRA	Abr a May		Ago a Sep	
5.2 Coordinación entidades orden nacional (5.2.2 gestión entidades sector ambiente)	ADR-MADR-DNP-UPRA	Sep		Ene	
5.2.6 Gestión entes de control	ADR-MADR-DNP-UPRA	Oct, Dic		Ene, Jun	

Con el objetivo de verificar el cumplimiento y/o seguimiento que se le ha realizado al cronograma, se solicitó a los Ingenieros de la Dirección de Adecuación de Tierras evidencias del seguimiento a las actividades que deberían haberse surtido según hitos del cronograma de la Hoja de Ruta (año 2019 y corte 31 de agosto de 2020); sin embargo, la respuesta que se dio al requerimiento fue: *“esta hoja de ruta se encuentra en revisión por parte del Ministerio de Agricultura y el cronograma está sujeto a dicha aprobación”*, lo que llama la atención de esta Oficina de Control Interno, puesto que estas actividades datan desde el mes de junio de 2019, y, de ser aprobado por el Ministerio de Agricultura, se tendrían que modificar para su cumplimiento dichos periodos. Tampoco se pudo evidenciar ningún tipo de gestión realizada sobre estos hitos, o algún pronunciamiento del Ministerio sobre la Hoja de Ruta y sobre el cronograma establecido para su cumplimiento, por lo que no se cuenta con una hoja de ruta definitiva.

- c. **Registro General de Usuarios (RGU) del Proyecto desactualizado.** La “Guía para la etapa de inversión en proyectos de adecuación de tierras” propuesta por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) 2016, menciona en el numeral 14. Mercado de Tierras, *“Criterios, La ADU [Asociación de Usuarios] y el ente ejecutor, en la etapa de inversión, deben incorporar y actualizar, en el registro general de*

usuarios, información sobre las transacciones inmobiliarias realizadas por parte de los propietarios.” (Negrita fuera de texto), y numeral 14.5 Instrumentos, “Registro general de usuarios. Corresponde a las ADU llevar un control o registro general de los usuarios, el cual comprende información de estos y/o de sus representantes, el nombre y ubicación de la finca, la extensión del predio, el área beneficiada con riego, la matrícula inmobiliaria, el registro catastral, el plano catastral o el levantamiento”.

A la vez, el procedimiento “Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras” (PR-ADT-004), en su numeral 4.2.2.1 “Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios – RGU”, indica: “Las modificaciones al RGU, se adelantarán previo concepto de la Dirección de Adecuación de Tierras y autorización del Vicepresidente de Integración Productiva o del Director de Adecuación de Tierras, quien comunicará mediante memorando al Director de la Unidad Técnica Territorial para que el profesional o Auxiliar de Registro y cartera realice la actualización autorizada en el formato F-ADT-021 - Registro General de Usuarios –RGU”. Adicionalmente, en el “Anexo 2 - Alcance Revisión y Actualización Estudios y Diseños” de la Hoja de Ruta, en el numeral “4.1.2.1.4 Actualización catastral y RGU”, se menciona que: “Con el fin de contar con información actualizada que permita adelantar los diseños de las obras faltantes, particularmente las redes de distribución y de adecuación predial, se debe adelantar la actualización catastral, teniendo en cuenta que los diseños originales del proyecto se adelantaron para 250 predios y en la actualidad, estos están alrededor de 640.”

Sobre el particular, fue suministrado un RGU con fecha de diligenciamiento "12 de diciembre de 2017", sobre el cual la UTT informó que: “este registro no se encuentra avalado por la referida Asociación, la información consignada se ha recopilado por parte de la Territorial”, lo que indica que el RGU sigue pendiente de actualización según los términos procedimentales. También se evidenció que dicho Registro tenía un total de 197 usuarios de los 250 contemplados inicialmente. Además, no se pudo evidenciar a los potenciales usuarios del proyecto, entendiendo que inicialmente se habían

contemplado 250 predios y al 30 de septiembre de 2020 estaban alrededor de 640, y de estos predios adicionales no se tenía ningún tipo de información al respecto.

De otra parte, en cuanto a las **condiciones actuales de las obras y materiales del Proyecto**, durante la visita de campo al Proyecto DAT Tesalia – Paicol realizada el 15 y 16 de septiembre de 2020 se observaron las siguientes situaciones:

- Se evidenció que los usuarios han tenido que recurrir a romper los canales de conducción para poder regar sus cultivos, afectando las obras del Distrito.
- Algunos de los predios por donde van los canales que lindan con los predios de los usuarios, se encontraban con cercados en malas condiciones, poniendo en riesgo el ganado de los usuarios, por lo que, ellos mismos manifestaron que habían tenido que recurrir a quitar estos cercados dado que el alambre en el suelo era un peligro potencial para sus animales.
- Se observó tubería distribuida por diferentes zonas del Proyecto DAT, que se encontraba en un estado avanzado de deterioro. Esta información se encuentra detallada en la hoja de Ruta del Proyecto.
- También se observó que parte del material del patio Diamante como compuertas, válvulas, etc., estaba expuesto a la intemperie (sol, lluvias, etc.), así como a eventos de hurto (pese a contar con servicio de vigilancia), lo que podría generar fenómenos de corrosión u oxidación en ellos, y eventuales daños o pérdidas al momento de su uso. Así las cosas, se insta a evaluar si tales elementos son susceptibles a daños mayores o extravío y, en caso afirmativo, procurar elaborar o adaptar una carpa o bodega para el almacenamiento y control.
- Finalmente, en la visita a la bocatoma, se pudieron apreciar equipos eléctricos que, según conversación informal con residente de la obra, llevaban sin utilizarse hacía mucho tiempo. Si bien el Proyecto no entraba aún en etapa de Operación, y, presumiblemente, este es el motivo por el que no se les ha efectuado mantenimiento a dichos dispositivos, esta Oficina de Control Interno insta a observar las disposiciones

que sobre el particular contempla el procedimiento "Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras" (PR-ADT-004), que en su numeral 4.2.4.1 *"Inspección de las obras de infraestructura del Distrito"* señala que: *"Dependiendo del tipo y características de las obras de cada distrito, este procedimiento debe cubrir, entre otras, las siguientes obras: * Captación, incluidos equipos eléctricos y mecánicos; (...) * Estaciones de bombeo, incluidos equipos eléctricos y mecánicos; (...). Anualmente se debe elaborar el programa de inspección de las obras de infraestructura del distrito, atendiendo la periodicidad con que debe realizarse esta actividad, la cual se recomienda sea como mínimo": 6 meses para equipos electromecánicos (según tabla).*

Nota: *En el reporte de hallazgo se acompañó cada situación enunciada previamente con su registro fotográfico. En caso de requerirse, estará disponible en la Oficina de Control Interno, previa solicitud formal del mismo al Jefe de la Oficina.*

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posible transferencia documental incompleta o pérdida de información desde el INCODER a la ADR sobre las gestiones adelantadas en el proyecto de Adecuación de Tierras Tesalia – Paicol. ▪ Desconocimiento y/o inadecuada aplicación de los requerimientos establecidos en la normativa vigente de la ADR y la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) para efectuar las gestiones pertinentes en el proyecto (sobre este particular, la predial). ▪ Falta de vinculación y articulación de esfuerzos de la ADR con la Asociación de usuarios para la actualización de información del proyecto y continuidad de este. ▪ Demoras en las gestiones de aprobación de la Hoja de ruta del proyecto por parte del Ministerio de Agricultura, lo que implica atrasos en el proyecto. 	<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. ▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desistimiento por parte de la Asociación de usuarios de hacer parte del proyecto. ▪ Afectación a la continuidad y terminación de obras restantes del proyecto por posibles sobrecostos de estudios, diseños e infraestructura de obras faltantes. ▪ Afectaciones a terceros en o por la prestación del servicio público de adecuación de tierras - desabastecimiento de agua (usuarios beneficiarios) y comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto, al no contar con un diagnóstico predial actualizado del proyecto. ▪ Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de ciudadanos contra la ADR por falta de gestiones en la terminación de las obras del distrito.

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de monitoreo periódico o programado a la infraestructura y equipos del Proyecto. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daños a la imagen y reputación de la ADR. ▪ Daños de equipos y sobrecostos de su eventual reparación y/o reposición

Recomendación(es): Dadas las situaciones expuestas, esta Oficina de Control Interno recomienda:

- Inicialmente, realizar un diagnóstico de las condiciones actuales en que se encuentra la Asociación ASONARVAEZ, con el fin de determinar los trámites pertinentes de actualización de los documentos de la forma organizativa (certificados de existencia y Representación Legal, Reforma de Estatutos, Elección de Junta Directiva, verificación de personería jurídica, etc.) y conocer cuáles son las expectativas que se tienen actualmente del proyecto. Previo al reinicio de las obras finales del proyecto, es necesario que la ADR realice gestiones conjuntas con los usuarios para actualizar el Registro General de Usuarios (RGU), y basado en la información recolectada, realizar la respectiva actualización predial para cada uno de los potenciales usuarios del distrito. Se insta a tomar acciones proactivas, evitando esperar las actuaciones de los usuarios para las actividades de actualización. De esta manera, puede recurrirse a mecanismos de aplicación anual, como confirmaciones o visitas coordinadas a predios, convocatorias masivas o jornadas de actualización. Se deberán dejar los registros que den cuenta de estas labores.
- Revisar lo pertinente a las aprobaciones pendientes por el Ministerio de Agricultura sobre la hoja de ruta del proyecto y realizar un ajuste del cronograma establecido con las justificaciones sobre el retraso del incumplimiento de las actividades propuestas inicialmente. A la postre, se insta a que se defina la hoja de ruta final que se constituirá como derrotero de la terminación de las inversiones en el Proyecto Tesalia-Paicol.
- Es importante tener en cuenta las recomendaciones que la UPRA dispone en sus manuales sobre Inversiones en Proyectos de Adecuación de Tierras, diseñando listas de chequeo por cada etapa e identificando la información de la que se debe disponer

en cada tipo de gestión. Previamente deberá efectuarse un proceso de circularización con el PAR INCODER o con el Agente Liquidador, para obtener los documentos necesarios del proyecto que permitan un ejercicio de actualización de estudios y diseños adecuado.

- Realizar seguimientos periódicos a las condiciones en que se encuentran las obras del distrito, con el fin de identificar posibles irregularidades y/o deterioro de las mismas y llevar un registro de las situaciones encontradas en las revisiones. Para el efecto, se insta a articular esfuerzos entre la UTT y la Dirección de Adecuación de Tierras para definir actividades, plan de trabajo y periodicidad de eventuales reportes y mecanismos de monitoreo. Se deberán considerar las instrucciones de la UPRA y los procedimientos dispuestos por la ADR.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: En respuesta al hallazgo, la unidad auditada incluyó lo argumentado en el literal a. de la justificación del hallazgo N° 2, agregando lo siguiente:

“De esta actualización, se obtendrá la actualización predial y usuarios que conforman el distrito de riego, con lo cual, una vez identificados se procederá a realizar el acompañamiento Asociativo a la organización, una vez se conozca los resultados finales de la actualización de los estudios y diseños.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Si bien con la actualización de los estudios que se adelantan con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - FINDETER, se realizará la actualización predial y listado de usuarios que hacen parte del proyecto, dentro de las justificaciones dadas por la Dirección de Adecuación de Tierras no se presentaron argumentos que expliquen por qué no se ha dado cumplimiento a las actividades establecidas en el cronograma de la hoja de ruta, tampoco se mencionó la falta de acompañamiento a la Asociación del distrito y la desactualización del Registro General de Usuarios - RGU, por lo cual, al no ser desvirtuadas las observaciones de este hallazgo, esta Oficina de Control Interno insta a

realizar un plan de mejoramiento que permita establecer acciones encaminadas a debilitar las situaciones descritas.

HALLAZGO N° 4. Costos del Proyecto Tesalia-Paicol sin estimar y falta de liquidación de las cuotas parte de la Recuperación de la Inversión y de integridad de los pagarés.

Descripción: La Ley 41 de 1993 "Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones" en su artículo 24 "Derecho al Reintegro de las Inversiones" menciona 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, de conformidad a lo establecido en las respectivas Actas de Compromiso con la asociación de usuarios. (...)". Para efectos de determinar las inversiones aludidas, es menester considerar los términos del artículo 27 de la norma precitada y el artículo 4 del Acuerdo 191 de 2009 "Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de Adecuación de Tierras ejecutadas por el INCODER", que indican: "Factores de Liquidación: Las inversiones en adecuación de tierras, sujeta a recuperación estarán constituidas, entre otros, por el valor de los siguientes conceptos: los estudios de factibilidad, los terrenos utilizados en la ejecución del Distrito; las servidumbres de beneficio colectivo; las obras civiles realizadas adicionando al aporte comunitario de manos de obra; los equipos electromecánicos instalados; los costos financieros de los recursos invertidos; la maquinaria y los equipos iniciales para la operación y conservación del Distrito y la porción de los costos de protección y recuperación de las cuencas respectivas."

En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno estableció las siguientes situaciones que, si bien datan del actuar del extinto INCODER, al 31 de agosto de 2020 aún se encontraban pendientes de subsanar y suponen dificultades operativas y financieras para la continuidad del Proyecto Tesalia-Paicol:

- a. Falta de estimación de costos del Proyecto para determinación de las cuotas parte a cobrar a cada Usuario.** El Acuerdo 191 de 2009 en su artículo 11 *“Liquidación Inicial”*, establece que: *“Antes de iniciar los procesos contractuales que tengan por objeto inversiones públicas en proyectos de adecuación de tierras, el INCODER 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, la Asociación de Usuarios y los propietarios.”*

En la inspección de la documentación aportada por la Dirección de Adecuación de Tierras, esta Oficina de Control Interno no evidenció presupuestos ni información sobre las cuotas parte que tendrán que pagar los usuarios del Proyecto Tesalia-Paicol, ni tampoco algún tipo de acercamiento con la comunidad para socializar los cambios en las inversiones realizadas en las obras. No obstante, sí fue informado por algunos usuarios durante la visita de campo al Proyecto, que en dos (2) ocasiones les hicieron firmar pagarés en blanco, situación que preocupaba a dichos usuarios al desconocer el valor inicial de las obras y los sobrecostos en que la ADR ha tenido que incurrir para la ejecución de los Contratos de Obra N° 695 de 2009 suscrito con el Consorcio Interriego y el N° 939 de 2014 suscrito con la Unión Temporal Tesalia 2014, los cuales deberán asumir tan pronto cesen las obras del proyecto. A continuación, se recogen las percepciones de una muestra de cuatro (4) usuarios:

- Usuario 1. *“Se le hizo firmar 2 (dos) pagarés, por los dos predios que posee, pero no se les informó con qué fin se firmaba este pagaré, relaciona que no se dejó ninguna evidencia o documento como copia de la firma del pagaré y solamente se levantó un acta el día de la firma. La percepción que tiene (...) del proyecto es que tiene que pagar por toda la inversión que se ha realizado durante todo el proyecto”.*
- Usuario 2. *“Le indicó a los usuarios que no firmaran un segundo pagaré hasta tanto no les entregaran el primero, y que desconoce en donde se encuentran estos pagarés”.*

- Usuario 3. *“Firmó el pagaré y que solicitó copia de los documentos, pero no obtuvo ninguna respuesta”.*
- Usuario 4. Delegado de la comunidad de la vereda “La Lajita” para la veeduría del Distrito de Adecuación de Tierras. *“Le preocupa mucho la inversión porque es mucho mayor a la inicial, también indica que para firmar el segundo pagaré les dijeron que si no lo firmaban quedaban por fuera del proyecto. (...) Mencionó que los pagaré que les hicieron firmar se perdieron o eso fue lo que les indicaron. (...) Es importante que la Presidencia de la ADR se pronuncie sobre la legalidad y validez de los pagarés en blanco que en su momento fueron obligados a firmar bajo amenaza de quedar por fuera de ser beneficiarios del proyecto y el porcentual equivalente que deberían cancelar los beneficiarios como cuota de la inversión recuperable. Aduce que también resulta inquietante el hecho de que se estén firmando pagarés en blanco sin terminar, lo cual indica, es contrario a los términos de la ley 41 de 1993”.*

Así las cosas, al 31 de agosto de 2020 la ADR no había estimado los posibles cobros derivados de las obras que ha venido ejecutando en el proyecto y que se trasladarán a los usuarios como Recuperación de Inversión, ni tampoco había efectuado gestiones de socialización para informar los estimados. Llama la atención que, actualmente se adelanta la actualización de estudios y diseños del proyecto, lo cual supone cargos adicionales a este rubro y que redundarán en mayores valores a cobrar a los usuarios, lo cual es congruente con la respuesta *“Se requiere actualizar estudios y diseños para evaluar este proceso”* dada por la Dirección de Adecuación de Tierras al preguntarle sobre el valor liquidado o a liquidar de las cuotas partes.

b. Falta de integridad de Pagarés recopilados del Proyecto Tesalia-Paicol.

Atendiendo a las inquietudes sobre pagarés suscritos, planteadas por los usuarios citados previamente, esta Oficina de Control Interno realizó indagaciones con la Dirección de Adecuación de Tierras, respecto a un inventario de los Pagarés y las cartas de compromiso que se suscribieron en la época del INCODER, y si al 31 de agosto de 2020 ya había prescrito el cobro, debido a que habían transcurrido 10 u 11

años aproximadamente desde su fecha de suscripción. A las cuales contestó que no se contaba con información relacionada, y que se requería realizar nuevos estudios y diseños para evaluar el proceso.

En virtud de que la respuesta no fue suficiente para concluir, se realizó indagación el 22 de septiembre de 2020 con la Oficina Jurídica de la ADR, replicando la inquietud sobre la cantidad de pagarés asociados al Proyecto Tesalia-Paicol, quien informó que, según el acta 223 del 6 de diciembre de 2016 se recibieron 2.315 pagarés de todos los Distritos que en su momento tenía el INCODER, y que en 1.243 de éstos no se identificó el tercero, lo cual podría explicar el hecho de que se haya tenido que solicitar nuevamente la firma de pagarés a los usuarios del Proyecto. Finalmente, se trasladó la inquietud sobre la cantidad de pagarés asociados al Proyecto Tesalia-Paicol el 23 de septiembre de 2020 a una de las integrantes del grupo de Cartera de la ADR; sin embargo, en la documentación entregada, no se pudo evidenciar información sobre los pagarés firmados por los usuarios de este Distrito.

Dado lo anterior, tampoco le fue posible concluir a esta Oficina de Control Interno sobre la eventual prescripción de las acciones de cobro.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transferencia documental del Proyecto Tesalia-Paicol del extinto INCODER a la ADR de forma incompleta o que no puede ser entendida en lo concerniente a pagarés. ▪ Desbordamiento de las funciones del extinto INCODER (ADR) en cuanto a solicitudes de firmas de pagarés en blanco a los usuarios en contravía de la ley 41 de 1993. ▪ Falta de un inventario de pagarés del Proyecto Tesalia - Paicol junto con sus condiciones (legibilidad, carta de instrucciones, documento original, etc.) ▪ Incertidumbre en cuanto a la continuidad y desarrollo de la fase de inversión del Proyecto para determinar 	<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. ▪ 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"> ▪ Incobrabilidad o eventual imposibilidad de recuperación de las cuotas por Recuperación de Inversiones en obras del Proyecto de adecuación de tierras Tesalia-Paicol y las consecuentes pérdidas a registrar en los Estados Financieros de la ADR. ▪ Eventuales quejas, denuncias o reclamos por parte de usuarios del proyecto contra la ADR por falta de gestiones información relacionada a la recuperación de las inversiones realizadas y sus obligaciones financieras (pagarés).

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>los costos sobre los cuales se deberán estimar las cuotas parte a cobrar a los usuarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de seguimiento y socialización por parte de la ADR al hito de cartera derivada de recuperación de inversiones en obras efectuadas en Tesalia-Paicol con los usuarios del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR. ▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectación de la Imagen Institucional de la Agencia de Desarrollo Rural. ▪ Pérdida de interés por parte de los usuarios en continuar haciendo parte del proyecto de Tesalia – Paicol, lo que redundará en sustitución por mecanismos alternativos para irrigar los predios.

Recomendación(es): Dadas las situaciones expuestas, esta Oficina de Control Interno recomienda:

- Para cerciorarse de la integridad y existencia de los pagarés suscritos en su momento por el extinto INCODER, se insta a realizar procesos de circularización con el PAR INCODER y/o agente liquidador de dicha Entidad. Al mismo tiempo, efectuar un trabajo conjunto con la Secretaría General (Gestión Documental), el equipo de Cartera y la Dirección de Adecuación de Tierras para recuperar la documentación asociada o declarar su pérdida, y así aplicar los eventuales ajustes a que haya lugar sobre los estados financieros de la ADR.
- Atendiendo a los resultados que se obtengan de la recomendación anterior, programar reuniones de socialización (debidamente documentadas) con los usuarios del proyecto, en donde explícitamente se deje claridad sobre el estado de la cartera por Recuperación de Inversiones y los soportes correspondientes (Pagarés), así como los compromisos que deberán surtir para llevar a término el proyecto.
- Hacer un modelaje financiero de escenarios probables de liquidación de los costos del proyecto Tesalia-Paicol, basados en la información conocida y proyectada y considerando supuestos razonables, con el fin de tener una fuente preliminar de liquidación, ajustable al desarrollo del Proyecto y los contratos asociados. Se insta a tener precaución de depurar las partidas según las indicaciones de la Ley 41 de 1993. Adicionalmente, programar encuentro con los usuarios para darles a conocer estos estimados.

- Dadas las complejidades que supone la recomendación previa, se insta a elevar consultas con organismos como el Ministerio de Agricultura, la Contaduría General de la Nación y demás que se estimen pertinentes para lograr un consenso con los usuarios sobre los términos del cobro (valores y periodicidad), y si los sobrecostos actuales de la obra serán o no transferidos a éstos.
- Finalmente, se insta a analizar la pertinencia de reevaluar los alcances del Acuerdo 191 de 2009 del INCODER, adaptándolo a las circunstancias actuales del Proyecto y, sobre todo, a la normativa vigente sobre Adecuación de Tierras, en aras de evitar tratamientos que la desborden.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: En respuesta al hallazgo, la unidad auditada incluyó lo argumentado en el literal a. de la justificación del hallazgo N° 2, agregando lo siguiente:

“De esta actualización, se efectuará la estimación de costos del Proyecto y de acuerdo con ese valor se determina la cuota que se deberá cobrar a cada Usuario, a su vez, con la actualización predial se efectuará la integralidad de pagarés del Proyecto Tesalia-Paicol, una vez se conozca los resultados finales de la actualización de los estudios y diseños.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Una vez efectuado el análisis de la evidencia aportada por la Dirección de Adecuación de Tierras, la servidora del Grupo de Cartera de la ADR y las indagaciones con la Oficina Jurídica, esta Oficina de Control Interno no la acepta, dado que si bien en la justificación dada por la Dirección de Adecuación de Tierras se menciona que ya se tiene una hoja de ruta del proyecto y se ha establecido la realización de nuevos estudios con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A FINDETER, no se presentaron argumentos que desvirtuaran el contenido del hallazgo, por lo que, es necesario establecer un plan de mejoramiento para las situaciones encontradas a fin de instaurar actividades clave para dar respuesta a los usuarios del proyecto sobre el estado de los pagarés y las estimaciones sobre los costos actuales del proyecto. Así las cosas, la observación continuará abierta hasta tanto

no se formule el plan de mejoramiento correspondiente. Se insta a complementar las acciones de subsanación, las cuales pueden corresponder a los resultados derivados del ejercicio de consultoría de estudios y diseños con FINDETER.

Adicional a lo anterior, no se mencionó si durante toda la ejecución del Proyecto se han realizado estimaciones sobre las cuotas parte que deben pagar los usuarios del distrito Tesalia-Paicol, tampoco se hizo mención sobre el estado de los pagarés del Proyecto, lo que denota que finalmente no se tiene información sobre ello.

HALLAZGO N° 5. Incumplimiento en la socialización de los PIDAR e inconsistencias en la conformación, gestión y reuniones del Comité Técnico de Gestión.

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 el PIDAR cofinanciado con Resolución 503 de 2018 por \$3.140.295.000 con 136 beneficiarios pequeños y medianos productores pertenecientes a la Asociación de Productores Agropecuarios de Colombia ASOPROACOL, ejecutado en los municipios de Belén de los Andaquíes, El Doncello, la Montañita, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán y Solita del departamento de Caquetá y asignado a la Unidad Técnica Territorial N° 11.

Una de las etapas de la implementación de los PIDAR corresponde a su socialización a los beneficiarios, posteriormente, se debe realizar 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 “*Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación*” (PR-IMP-001), cuya versión aplicable está relacionada con la fecha de aprobación del acto administrativo de cofinanciación y las fechas de ejecución de las actividades en el PIDAR. Así las cosas, en la verificación de estos aspectos en el PIDAR de la muestra, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

a. Incumplimiento de asistencia mínima de beneficiarios a reunión de socialización del PIDAR. Este proyecto fue socializado entre el 30 de julio y el 1 de agosto de 2018, por lo que le son aplicables los términos del procedimiento PR-IMP-001 versión 4, cuyo numeral 6, actividad 8 predicaba: "(...). A esta reunión asisten obligatoriamente: (...). 3. Los beneficiarios directos del proyecto. (...)"; no obstante, en la documentación soporte de la reunión de socialización de este PIDAR se identificó la asistencia de 94 beneficiarios de los 136 habilitados, es decir, un 69% de los mismos, situación que denota incumplimiento de la normativa precitada que contemplaba en ese entonces la extensión de la actividad al 100% de los beneficiarios. Adicionalmente, cabe precisar que de un total de dieciocho (18) listados de asistencia, catorce (14) no contaban con los campos diligenciados de fecha, lugar, tema, facilitador y objetivo desarrollados durante la reunión, lo que genera incertidumbre frente al oportuno desarrollo y asistencia de los beneficiarios al proceso de socialización.

El resultado anterior fue producto del contraste entre la información de los beneficiarios firmantes en los dieciocho (18) listados de asistencia diligenciados durante el periodo referido previamente, frente a la información relacionada en el formato F-EFP-002 "Caracterización población beneficiaria" (listado de beneficiarios del PIDAR).

b. Consideración de personas que no eran beneficiarios del proyecto dentro de la reunión de socialización del PIDAR. En los listados de asistencia se evidenciaron ocho (8) asistentes (de quienes no se observó número de identificación) que no contaban con la calidad de beneficiarios del PIDAR, según la inspección del formato F-IMP-002 "Caracterización de beneficiarios"; no obstante, fueron considerados en el conteo para el cómputo de asistencia del apartado anterior:

c. Inconsistencias en contenido y suscripción de Actas de Comité Técnico de Gestión. El primer Comité Técnico de Gestión del PIDAR se efectuó el 3 de octubre de 2018, por lo que, respecto a su conformación, aplicaban los términos del procedimiento PR-IMP-001 versión 6, que reza en el numeral 5.2.2.1 *Integrantes*: "(...) a. El Director de la Unidad Técnica Territorial, o su delegado (Funcionario de Planta), quien lo presidirá; b. Un Representante del Ejecutor y/o Cooperante; c. Un

Representante y un Suplente del grupo asociativo (...), y además tener la calidad de beneficiario del proyecto; (...).” En este orden de ideas, se identificó que el CTG del PIDAR objeto de revisión quedó conformado por un representante de ASOPROACOL, un representante de la ADR y uno de UNODC, cada uno con su delegado o suplente.

Ahora bien, la inspección de las diez (10) actas de CTG disponibles al 10 de julio de 2019 permitió identificar que se incumplió con la participación de las personas previamente citadas, como se enuncia en las situaciones descritas enseguida:

FECHA	Nº ACTA	SITUACIÓN IDENTIFICADA
5-feb-2019	4	No se observó delegación de ASOPROACOL
21 y 22-may-2019	8	No asistió ninguno de los autorizados por ADR y por UNODC

d. Omisión en la realización de reuniones periódicas en el marco del Comité Técnico Gestión - CTG. Con el fin de verificar el adecuado desarrollo y cumplimiento de compromisos adquiridos en el marco del CTG, se procedió a realizar inspección y lectura de las actas por sesiones realizadas en octubre y diciembre de 2018, febrero, marzo, abril, mayo, junio y julio de 2019, encontrando un total de diez (10) actas suscritas, junto con un acta aclaratoria.

De lo anterior, se concluyó incumplimiento del numeral 5.4.3 del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 8), el cual indica: “(...) *Se realizarán reuniones de verificación **con periodicidad mínima mensual**, en las que participa el director de la UTT, representante del cooperante, con el fin de comprobar el avance del PIDAR, identificar las dificultades y las posibles acciones de mejora a realizar (..)*” (negrilla fuera de texto), debido a que no se evidenció la realización de reuniones del CTG en noviembre de 2018, enero de 2019 y desde agosto de 2019 a agosto de 2020. Al respecto, la UTT informó: “(...), una vez revisado el archivo físico y consultado con el operador UNODC, se confirma que el proyecto con Resolución 503 y memorando de acuerdo 127 de 2018 se encuentra en ejecución y a la fecha [7 de septiembre de 2020] el proyecto solo cuenta con 10 actas propias, siendo la última el Acta N° 10 de fecha 18 de julio de 2019.”

- e. **Falta de acreditación como beneficiario del PIDAR del representante del grupo asociativo que integraba el CTG.** El numeral 5.2.2.1 del procedimiento PR-IMP-001 Versión 6, indica que uno de los integrantes del CTG es: "*Un representante y un suplente del grupo asociativo, (...), y además **tener la calidad de beneficiario del proyecto***" (negrita fuera de texto); no obstante, al verificar el listado de beneficiarios del PIDAR en el formato F-EFP-002 "*Caracterización de la Población Beneficiaria*" se observó que el Representante Legal de ASOPROACOL (miembro del CTG - Acta N° 1 del 3 de octubre de 2018) no ostentaba la calidad de beneficiario del PIDAR.
- f. **Falta de participación de Alcaldías y Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR).** Con el fin "*de garantizar la respectiva articulación con los entes territoriales y demás autoridades*" en el proceso de implementación de los PIDAR, la ADR emitió la Circular 075 el 26 de abril de 2018, mediante la cual solicitó a los Directores de las Unidades Técnicas Territoriales proceder a "*socializar ante las Alcaldías Municipales y las UMATAS o quienes hagan sus veces, e incluso en los respectivos CMDR, los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial que han sido cofinanciados por la ADR en su jurisdicción, (...).*" Al respecto, se verificó la información de la socialización enviada por la UTT y los documentos que reposaban en el aplicativo *Gestión de Proyectos* (acta de socialización y listados de asistencia), donde no se observó la asistencia o involucramiento de las Alcaldías y de los CMDR de los municipios Belén de los Andes, El Doncello, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solita y Valparaíso. Cabe precisar que, se identificó la asistencia de los directores de UMATAS de los municipios La Montañita y Puerto Rico.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Complejidad de la ubicación de los beneficiarios que dificulta su convocatoria en un sólo lugar para la socialización. ▪ Falta de planeación anticipada y logística de convocatoria de beneficiarios y realización de los Comités Técnicos de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beneficiarios desorientados o que desconocen sus derechos de participación y opinión en el proyecto. ▪ Eventuales conflictos de interés entre las necesidades de los beneficiarios del proyecto y las

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>Gestión para mitigar los efectos de su eventual inasistencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de divulgación de los requerimientos operativos de la ADR a los miembros del Comité Técnico de Gestión, en lo relacionado a la solicitud, validación y recopilación de las autorizaciones o delegaciones a terceros. Desconocimiento del procedimiento de implementación de PIDAR en lo referente a los Comités Técnicos de Gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos en implementación con documentación soporte falsa. 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. 	<p>de la Asociación que los representa.</p> <ul style="list-style-type: none"> Inadecuada e insuficiente representación de los beneficiarios ante el CTG. Posible inasistencia de los beneficiarios del Proyecto, dada la falta de planeación o previsión de los espacios de socialización y/o Comités Técnicos de Gestión.

Recomendación(es): Aunque el procedimiento de “Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial en el marco de Convenios de Cooperación” (PR-IMP-001), versión 8, del 20 de diciembre de 2019, no hace referencia a la exposición del PIDAR ante los beneficiarios, se entiende que continúan vigentes las instrucciones de la Circular 126 del 21 de agosto de 2018 sobre validación del mínimo de 80% de los asistentes, y para lograrlo, se insta a programar con suficiente antelación, apoyándose en el ejecutor y en las formas asociativas, la comunicación a los beneficiarios y demás personas interesadas, de tal manera que se pueda contar con su asistencia en la fecha planeada. Esto implica hacer convocatorias telefónicas y/o con visitas, de forma anticipada o por lo menos, planteando desde la reunión de socialización, los mecanismos de comunicación continua que se establecerán durante la vigencia del proyecto. Se rescata como paso preponderante en estas labores la convocatoria obligatoria, ya sea por oficio o comunicado de la ADR, a las instancias municipales del caso (Alcaldías, UMATAS o CMDR, según apliquen en las jurisdicciones involucradas en la implementación).

Frente a las sesiones de los CTG, se recomienda que se lleve una planilla de inscripción de los integrantes principales, y a renglón seguido, relacionar sus respectivos suplentes. Este anexo deberá ser parte integrante de las actas, o en su defecto, esta relación puede hacer parte de su contenido, siempre y cuando se exponga el detalle enunciado (principales, suplentes y sus roles). Deberá nombrarse en cada sesión el Secretario Técnico del Comité, quien deberá constatar en el acta que los integrantes cumplen con los requisitos habilitantes según los procedimientos vigentes (dejando explícita tal declaración, haciéndose responsable de eventuales omisiones o incumplimientos), y dar

a conocer a los asistentes, en caso de identificar cualquier excepción, el manejo de estas, instruyendo la terminación de la sesión en caso de que no se cumplan las condiciones mínimas establecidas. Se recomienda especialmente dejar como parte integrante de las actas los poderes de delegación a que haya lugar.

De otra parte, es importante que la UTT diseñe esquemas de divulgación accesibles a los beneficiarios que no pudieron asistir a la reunión de socialización, de tal manera que no se sesgue la información a las personas que sí pudieron comparecer, y conservar evidencia objetiva que permita su verificación. También, podría acudir a un esquema de “registro de firmas”, que permita contrastar aquellas que se dejan en el momento de las asistencias y conceptuar sobre su fiabilidad y autenticidad.

Finalmente, se insta a que, desde la reunión de socialización con los beneficiarios, se exploren diferentes alternativas consensuadas de lugares para llevar a cabo reuniones o comités que se requieran durante la ejecución del proyecto. Lo mismo deberá predicarse para la instancia de entregas de materiales y recursos, lo cual está reglado procedimentalmente.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: En su respuesta, la unidad auditada controvirtió las causas identificadas por el equipo auditor, más no se dirigió a desvirtuar las situaciones planteadas, así:

- **Causa 1.** *“No es aceptado debido a que la estructuración del PIDAR se realizó en sede central y no tuvieron en cuenta nuclear los beneficiarios y la UTT no intervino en la selección de los beneficiarios, ni de su ubicación geográfica.”*
- **Causa 2.** *“Se acepta parcialmente, porque de los 136 beneficiarios solo asistieron a la socialización 94 personas, siendo un 69%, para dar cumplimiento al mínimo 80% faltarían 15 beneficiarios a los que se les realizaría la socialización, en el momento de cierre con beneficiarios.”*

- Causas 3 y 4.** *“No se aceptan. Los requerimientos operativos de la ADR (...) fueron socializados a los miembros de la organización, situación que se soporta en el acta de compromiso y corresponsabilidad suscrita el 19 julio de 2018 por la Representante Legal de la organización beneficiaria. De igual manera, en la conformación del Comité Técnico de Gestión adelantado el 1 de agosto 2018, se socializó a los miembros del comité el procedimiento vigente a la fecha y la necesidad de aportar autorización formal expresa por las personas, que en casos excepcionales, reemplazaran a un miembro del Comité. (...). Sin embargo, se aclara que este proyecto se está ejecutando conforme los procedimientos de UNODC, lo anterior de acuerdo con los lineamientos del nivel central.”*

Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada: Falta de planeación anticipada y logística de convocatoria de beneficiarios y realización de los Comités Técnicos de Gestión para mitigar los efectos de su eventual inasistencia.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Reunión con 15 beneficiarios que no asistieron a la socialización, para cumplir con el mínimo 80% de participación, se hará en la reunión de cierre de beneficiarios	Reunión con 15 beneficiarios que no asistieron a la socialización, para cumplir con el mínimo 80% de participación, se hará en la reunión de cierre de beneficiarios.	Correctiva	Equipo Humano UTT 11	13-oct-2020	20-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

Una vez analizada la respuesta de la UTT N° 11, esta Oficina de Control Interno precisa que, las causas identificadas están basadas en un análisis razonable, más no absoluto, de las evidencias entregadas durante la auditoría y por ello las destaca como “probables” al momento de su comunicación, por tal razón no debe entenderse que son determinantes o definitivas, pues finalmente, es la Unidad Técnica Territorial la que define de manera asertiva las causas de los hallazgos, al conocer los pormenores de las circunstancias y la

ejecución de los procesos. Así las cosas, la Oficina de Control Interno se circunscribe a verificar la coherencia de tales argumentos, así.

- Causa N° 1. Pese a que el proceso de estructuración del PIDAR fue realizado desde la sede central, cabe precisar que, es responsabilidad de la UTT y del CTG garantizar que los beneficiarios del proyecto asistan a las convocatorias de socialización, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento PR-IMP-001 (Versión 4) en el numeral 5 “**Condiciones especiales**”, que indica: “(...) *Esta actividad será llevada a cabo por el funcionario o contratista de la Unidad Técnica Territorial delegado para tal fin, e involucrará como actividad posterior la socialización de los componentes del proyecto a los beneficiarios directos (...)*”, esto con el fin de que conozcan los pormenores del PIDAR, situación que no se vio reflejada en los listados de asistencia aportados. De esta manera, no se desvirtuó la situación observada.
- Causa N° 2. Es de aclarar que, el procedimiento PR-IMP-001 (Versión 4) enfatiza en la asistencia de los beneficiarios al proceso de socialización, situación que no ocurrió dentro de la ejecución del proyecto y que, de acuerdo con los comentarios expresados por la UTT, no fue desvirtuado sino ratificado.
- Causas N° 3 y 4. Pese a que en los documentos aportados se hace la claridad de que, si por alguna circunstancia uno de los miembros del Comité no puede asistir, se debe realizar designación formal, en la evidencia aportada por la UTT (específicamente las actas de Comité), para los casos señalados en el reporte, no se identificó esta formalidad; por lo tanto, el argumento entregado no desvirtúa la observación.

En cuanto al plan de mejoramiento, si bien la acción propuesta tiende a subsanar la situación identificada en el PIDAR evaluado durante esta auditoría, cabe precisar que, las mejoras deben hacerse extensibles al resto de PIDAR en proceso de implementación y cierre por parte de la UTT N° 11.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, al momento de socialización inicial del PIDAR, los beneficiarios a ser cubiertos en la actividad eran del 100% y no del 80% (éste último

como producto de ajustes posteriores al procedimiento de implementación). Aunque se cumpla con el mínimo citado, debe reconocerse que las intenciones de una y otra reunión (la inicial de apertura del PIDAR y la final al cierre de este) son diferentes, por lo que, resultaría inocuo involucrar los beneficiarios que durante el proyecto no se les hizo partícipes del desarrollo de este. Sin perjuicio de esto, es factible realizar la comunicación correspondiente, detallando los hitos y resultados de la implementación.

Frente al periodo propuesto para ejecutar la acción propuesta, la UTT deberá analizar si corresponde al momento en el que se dará cierre administrativo y financiero al PIDAR, atendiendo a la programación del cronograma de implementación. En caso de diferir, es necesario que estime nuevos tiempos para desarrollar dicha acción. Adicionalmente, deberá afinarse la meta, en el sentido de indicar la métrica con la cual se corroborará su cumplimiento (presumiblemente, el acta de socialización final).

Dado lo expuesto, se insta a que la UTT plantee actividades de control preventivas que impidan que vuelvan a materializarse situaciones similares.

HALLAZGO N° 6. Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido.

Descripción: 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 (VIP) 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 en el PIDAR con Resolución de cofinanciación 503 de 2018:

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

Teniendo en cuenta que el Proyecto inició actividades el 3 de octubre de 2018 con la ejecución del primer Comité Técnico de Gestión (CTG), al corte de agosto de 2020 se debieron haber realizado por lo menos veintidós (22) informes de seguimiento del PIDAR. Para comprobarlo, esta Oficina de Control Interno solicitó los informes de seguimiento (formato F-IMP-006) correspondientes desde ese entonces, y le fueron aportados solo cuatro (4) de ellos, correspondientes a los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2018 según los nombres de los archivos, dado que su contenido no cuenta con un campo de fecha. Dicha evidencia discrepa del periodo de inicio del CTG del PIDAR (desde octubre 2018), configurándose así una inadecuada elaboración de los informes de seguimiento y que, sin perjuicio del periodo que cubren, dan cuenta de un avance en el lineamiento del 18% (4 de 22). Así mismo, no se observó en el aplicativo Gestión de Proyectos la evidencia de la remisión de dichos informes a la Vicepresidencia de Integración Productiva.

b. Imprecisiones y falta de contenido en los informes de seguimiento. En el análisis del contenido de los cuatro (4) informes observados, de acuerdo con los ítems determinados en el formato F-IMP-006 establecido para tal fin, se observó:

- En la totalidad de informes no se observa fecha de elaboración y revisión, lo cual genera inquietudes sobre la calidad y pertinencia del seguimiento contenido en sendos documentos.
- En el campo de informe general de la UTT se observaron comentarios que no corresponden al proyecto sujeto de evaluación, lo cual genera inquietud frente al adecuado diligenciamiento de la información presentada en los informes.

- En el campo de "Avance Plan de Inversión PIDAR" la información reportada entre agosto y octubre de 2018 es la misma; de otra parte, no se informa el porcentaje de seguimiento en cada uno de estos meses.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de personal en la UTT para la asignación de funciones de seguimiento de los PIDAR. ▪ Falta de controles de supervisión y revisión de los informes de avances de los PIDAR. ▪ Falta de controles para el acceso a las plantillas de cálculo de reportes mensuales. 	<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). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Divulgación de información / reportes inexactos o imprecisos sobre el grado de avance de los proyectos en Comités u otras instancias definidas. ▪ Desconocimiento del avance del proyecto cofinanciado y desviaciones no identificadas respecto del cronograma aprobado. ▪ Eventual materialización de fraude a nivel de reportes de ejecución en los PIDAR. ▪ Pérdida o ausencia de información en los expedientes físicos y digitales que permitan la trazabilidad del proyecto y que puedan ser piezas documentales esenciales para adelantar actividades al interior del proyecto cofinanciado.

Recomendación(es): Se considera importante que el Director de la UTT y su equipo de trabajo adopten las siguientes recomendaciones:

- Constituir filtros de supervisión: Esto asegura que ningún informe será enviado a la Vicepresidencia de Integración Productiva sin que previamente cuente con las revisiones de los niveles designados en la UTT. Las revisiones deberán consistir en vistos buenos del contenido de cada hoja electrónica integrante del archivo del informe, acorde con la documentación que soporte cada hito de avance del proyecto. No debería permitirse en ninguna circunstancia que los informes se encuentren incompletos. Para lograr esto, se podría optar por la automatización de los campos con pre-requisitos, de tal forma que, la omisión en un registro evite continuar con el diligenciamiento de éstos.
- 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 o Planner, la cual permite monitorear los compromisos, fechas de vencimientos y encargados.

- Monitoreo de avances de PIDAR: Se insta a que los Secretarios Técnicos de los Comités Técnicos de Gestión de los Proyectos 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.

Sin perjuicio de lo anterior, la UTT deberá justificar y/o actualizar los informes faltantes, con base a un análisis razonable de la actualidad de cada PIDAR y acatar los términos de la Circular 070 de 2018.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: En su respuesta, la unidad auditada controvirtió la causa N° 3 identificada por el equipo auditor, más no se dirigió a desvirtuar las situaciones planteadas, así: *“No se acepta porque el acceso a las plantillas de cálculo debe ser restringido por parte de la dependencia que genera el formato en sede central.”*

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

- Falta de personal en la UTT para la asignación de funciones de seguimiento de los PIDAR.
- Falta de controles de supervisión y revisión de los informes de avances de los PIDAR.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Asignación de personal que lidere y haga el seguimiento a los PIDAR.	Presentar informes mensualmente	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	2-nov-2020	21-dic-2020
De acuerdo con la asignación de seguimiento del PIDAR, realizar informes de avance.	Designar una persona para hacer revisión del cargue, acta de la actividad	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	2-nov-2020	21-dic-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Basados en el argumento entregado por la UTT 11, esta Oficina de Control Interno conceptúa que:

- Las causas identificadas por la Oficina de Control Interno están basadas en un análisis razonable, más no absoluto, de las evidencias entregadas durante la Auditoría, por lo que las destaca al momento de su comunicación como “probables”, así que no debe entenderse que son determinantes o definitivas, pues finalmente es la Unidad Técnica Territorial la que define las causas de manera asertiva de los hallazgos, al conocer los pormenores de las circunstancias y la ejecución de los procesos. En este orden de ideas, la Oficina de Control Interno se circunscribe a verificar la coherencia de tales argumentos.
- Sin perjuicio de lo anterior, esta Oficina de Control Interno identifica que la UTT no desvirtuó ninguna de las observaciones referidas a los informes de seguimiento de los PIDAR, por lo que se ratifican los términos expuestos en este reporte.

Ahora bien, respecto a los Planes de Mejoramiento propuestos por la UTT 11, esta Oficina de Control Interno conceptúa que:

- En la primera acción, la meta que se asoció no está relacionada con la medición del control para atacar la causa (insuficiencia de personal vs. presentación de informes), por lo que, debe ser replanteada. De otra parte, el período establecido para realizar cualquier acción tendiente a atacar la causa es insuficiente si se considera su complejidad (poco más de un mes).

- En la segunda acción se identifica que la asignación de seguimiento, si bien ataca la causa de la falta de controles en la Supervisión, se debilita cuando se le endilgan responsabilidades de realizar (elaborar) los informes de avance, por lo que, es necesario que se garantice la segregación de funciones para que opere adecuadamente. Frente a la meta asociada, es necesario afinarla, dado que se indica que la persona designada sólo verificará el cargue; no obstante, se necesita también verificar el contenido íntegro de los informes de seguimiento, para evitar la materialización de las situaciones expuestas. De la misma manera, es menester definir la periodicidad de tales revisiones y el tipo de evidencia que permita a cualquier persona concluir que se aplicaron dichos controles. En virtud de esto, se insta a evaluar la pertinencia del periodo estimado, el cual apunta a ser de apenas un mes, lo que resulta insuficiente si se consideran todos los PIDAR a cargo de la UTT.

HALLAZGO N° 7. Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en el PIDAR

Descripción: En el numeral 4 del procedimiento PR-IMP-001 (Versión 7), se definen los ajustes a los PIDAR como: *"(...) aquellos cambios al proyecto que no afecten los objetivos, líneas de inversión, indicadores, productos y metas del proyecto, los cuales deben provenir del 100% de los beneficiarios, a través de una comunicación escrita firmada por el representante legal; esta comunicación deberá ser radicada en la Unidad Técnica Territorial"*. Así mismo, dentro de los requisitos para llevarlos a cabo, el numeral 5.6 del procedimiento cita: *"Los ajustes serán aprobados formalmente en el marco de las actividades adelantadas por el Comité Técnico de Gestión, desde la Unidad Técnica Territorial - UTT, cuyo procedimiento deberá tener en cuenta lo siguiente:*

- a. Carta de solicitud de ajuste firmada por el representante legal de la forma asociativa solicitando el ajuste.*
- b. Las solicitudes de ajuste serán presentadas en el formato F-IMP-005 Solicitud de modificación o ajuste, donde se indicará el estado inicial del proyecto y el ajuste solicitado con su respectivo análisis técnico, jurídico y financiero.*

c. Recibida la solicitud, la Unidad Técnica Territorial, debe verificar la pertinencia técnica, jurídica y ambiental de la solicitud de ajuste, previa decisión del Comité Técnico de Gestión.

d. La Unidad Técnica Territorial presentará la solicitud de ajuste para que se apruebe por el Comité Técnico de Gestión previo estudio y análisis. Esta decisión se hará constar de la respectiva acta, la cual se cargará en el aplicativo.

e. Toda la documentación relacionada con este proceso se dará a conocer a los beneficiarios a través de su representante, quien deberá estar debidamente facultado, para la presentación de la solicitud de ajustes y actualizaciones, la comunicación de las decisiones adoptadas y para adelantar cualquier gestión al respecto.

f. Las solicitudes de ajuste serán presentadas por la organización de manera formal.

g. La Unidad Técnica Territorial deberá comunicar los ajustes realizados a la Vicepresidencia de Integración Productiva."

Bajo este escenario, en la documentación inspeccionada del PIDAR con Resolución de Cofinanciación 503 de 2018, se observó que en sesiones del Comité Técnico de Gestión llevadas a cabo los días 10 de junio de 2019 (Acta N° 09) y 19 de julio de 2019 (Acta Aclaratoria N° 10), se trataron asuntos relacionados con "Ajustes al plan de adquisiciones", en los cuales se expuso "(...) El CTL solicita que una vez se encuentre legalizado el contrato de suministro de semovientes, ASOPROACOL elabore un otrosí para aumentar 136 novillas de vientre con las mismas condiciones aprobadas en la IAL [Invitación a Licitar] N° 2, una vez se cuente con el otrosí deberá ser remitido a UNODC para revisión y aval (...), El CTL revisa y aprueba los TDR [Términos de Referencia] para la SDC [Solicitud de Cotización] que tendrá como objetivo la adquisición de 136 kit veterinarios, la SDC será enviada al área de adquisiciones UNODC para revisión y aprobación (...), Teniendo en cuenta la destinación del recurso ahorrado durante las IAL N° 1 y 2, el CTL aprueba el siguiente plan de adquisiciones para el MA [Memorando de Acuerdo] 127 de 2018 (..) “.

Al respecto cabe precisar que, la Oficina de Control Interno realizó indagación mediante correo electrónico el 10 de septiembre de 2020, como sigue:

“De acuerdo con el análisis que hemos venido haciendo al PIDAR de la referencia, identificamos que en el Marco Lógico - Formato F-EFP-009, en el apartado de descripción del proyecto, se menciona que: "(...). Se realizará entrega de 544 novillas de vientre bovino doble propósito", lo cual se soportó en los estudios que se realizaron para la estructuración del Proyecto. Teniendo en cuenta lo anterior, en el Acta N° 9 del CTL, numeral 4 "Revisión de propuestas para ahorro del proyecto, aprobación de TDR", se menciona que durante la ejecución del Memorando de Acuerdo se generaron unos ahorros de recursos de los procesos para la adjudicación de los Bloques N° 1 Semovientes y N° 2 Bienes agropecuarios; así las cosas, se generó un ahorro total por valor de \$323.320.611, de los cuales el más significativo provino de la compra de semovientes por valor de \$285.584.000. Con esto, se propuso realizar la compra de 136 novillas más y de 1 kit de veterinaria (para cada beneficiario); adquisiciones que fueron aprobadas en el desarrollo del Comité. En este orden de ideas, nos surgen las siguientes inquietudes, las cuales agradecemos contestar:

a) Si en el documento de estructuración Marco Lógico, se determinó que las 544 novillas (4 por beneficiario) eran suficientes para la ejecución del proyecto, ¿sobre qué concepto técnico se basó la organización ASOPROACOL para presentar esta propuesta y qué componentes evaluó el CTL para aprobar la adquisición de las 136 novillas adicionales?, (...).

b) Dentro del Acta N° 9, la UNODC indicó que la cotización inicial, al no superar los 120 días, contenía precios que seguían siendo competitivos en el mercado, de acuerdo con lo establecido en el Memorando de Acuerdo Anexo N° 3 (el cual no se observó dentro del documento "Memorando de Acuerdo") y que, por tal razón, se debía generar un otrosí al contrato inicial del proveedor de novillas; sin embargo, remitiéndonos al procedimiento de Implementación de Proyectos Integrales, se establece que se debe realizar el proceso para la selección de proveedores, y que este debe venir acompañado por mínimo tres propuestas. Dadas estas circunstancias, quisiéramos saber: ¿por qué en este caso no se

surtió el proceso tal y como lo establece el procedimiento PR-IMP-001 V7 del 15 de noviembre de 2018?, ¿existe evidencia que permita determinar que no hubo cambios en los precios y que la opción elegida era la más favorable aún?”

Frente a las inquietudes expuestas, mediante correo electrónico del 14 de septiembre de 2020 la delegada de la UTT N° 11 contestó: "(...) me permito enviar la respuesta de la indagación justificación compra adicional de novillas PIDAR 503." Al inspeccionar los archivos aportados por la UTT en el correo precitado, se identificó el otrosí al contrato con ASOAGRAN (proveedor de semovientes bovinos), Invitación a licitar y TDR para ahorro kits veterinarios; no obstante, no se evidenciaron los estudios técnicos o conceptos previos que debían realizarse para sustentar dicha decisión.

Adicionalmente, para efectos de corroborar la trazabilidad de la solicitud y aprobación del ajuste mencionado, se inspeccionó en el aplicativo *Gestión de Proyectos* la existencia de los requisitos mencionados; no obstante, no fueron hallados.

La situación descrita confirma el sobrepaso de los controles establecidos para “Ajustes” que requerían surtirse en la implementación del PIDAR, la gestión de la UTT, su autorización por parte del Comité Técnico de Gestión - CTG y su comunicación a la Vicepresidencia de Integración Productiva.

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 ajustes y/o modificaciones al PIDAR. ▪ Omisión de aplicación de formatos y requisitos por restar importancia a los detalles de los eventos (ajustes menores). ▪ Para evitar lanzar nuevos procesos licitatorios, buscando agilidad en los procesos de contratación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modificaciones, ajustes y/o complementos no aprobados a los PIDAR, sin debida justificación o autorizados por una instancia sin facultad para ello. ▪ Variaciones de las condiciones iniciales con las que se aprobó la Resolución de adjudicación del proyecto. 	<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. ▪ Deterioro de imagen institucional de la ADR. ▪ Posible pérdida de recursos económicos e insumos por ajustes y/o modificaciones a lo establecido en el plan de inversión inicial. ▪ Eventuales interrupciones a la implementación del proyecto por falta de aprobaciones de ajustes, o cambios en el plan de adquisiciones.

Recomendación(es): Se insta a que durante el desarrollo de los Comités Técnicos de Gestión se considere en la orden del día, al momento de abordar temáticas asociadas con ajustes y/o modificaciones, un breve cuestionario donde se pueda evidenciar el cumplimiento de los pre-requisitos normados procedimentalmente, para proceder a su consideración y posterior aprobación. Si se identifica que no se han ejecutado esos pasos, deberá instruirse y dejar documentada la decisión de abordar la situación en la próxima sesión del Comité, para hacerle seguimiento vía compromisos.

De otra parte, se recomienda acudir a las instancias de visitas de seguimiento a la implementación para explorar potenciales requerimientos de ajustes y/o modificaciones, para poder acometer los pasos pertinentes (de ajustes o modificaciones) y escalarlos al Comité Técnico de Gestión.

Finalmente, es menester que tanto el ejecutor del Proyecto como las formas organizativas y la ADR observen las instrucciones sobre contratación, propendiendo por buscar escenarios de mercado competitivo, y evitando, si las circunstancias no lo ameritan, acudir a contratación directa, para no generar suspicacias sobre eventual favorecimiento a terceros e incluso, desahorros en el Plan de Inversión.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación. *“La reinversión de los recursos fue realizada con base a los procedimientos del ejecutor del Proyecto (UNODC), lo anterior conforme a los lineamientos recibidos por la Vicepresidencia de Integración Productiva, mediante reuniones adelantadas con los ejecutores de los proyectos y los profesionales de ADR, el 5 de junio y 24 de julio de 2018.*

Situación que se muestra a continuación:

- 1. Instrucción recibida en Comité Técnico de Gestión de Proyectos adelantado el 24 de julio de 2018, soportado mediante acta N° 009, que indica: "La Dra. (...), establece que el protocolo está siendo ajustado, la posición de la ADR (CENTRAL) es que los ajustes a los proyectos que no son sustanciales se deben hacer en el territorio, en los CTG correspondientes. En cuanto a los ajustes sustanciales, afirma que se escalan a*

Bogotá. FAO no puede tomar las decisiones sin el respaldo de la UTT. Frente a lo anterior, la Dra. (...) manifiesta que el formato (...) solicitud de Modificación, solo se diligencia para ajustes sustanciales, en donde afecte los objetivos inicialmente planteados, modifique la línea del proyecto y/o sean modificaciones que representen un cambio en las actividades en más del 40% del presupuesto total definido inicialmente sobre el valor del proyecto".

- 2. Instrucción recibida en Comité Técnico de Gestión de Proyectos adelantado el 5 de junio de 2018, soportado mediante acta N° 001, la cual indica: "Ante la presentación realizada, los funcionarios de UNODC manifiestan que aunque el manual de procedimientos de la ADR es muy similar al de UNODC, se debe dejar en claro que los protocolos a seguir en la ejecución de los Memorandos de Acuerdo y proyectos bajo el convenio 196 de 2017 y todos los convenios suscritos con Naciones Unidas deben ser los que presenta la ONU. Así mismo, se aclara que cualquier decisión de cambios en los procedimientos debe ser dirigida desde UNODC central a los profesionales en territorio, y que hasta tanto esto no suceda se deben seguir usando los protocolos y formatos dispuestos para el convenio en mención.*

Es importante tener en cuenta que el Memorando de Acuerdo está suscrito entre las organizaciones y UNODC por tanto todos los procedimientos que se deriven de dicho acuerdo se deben regir exclusivamente a los procedimientos y normas establecidos por UNODC, como está consignado en la cláusula 7.4 de los Memorando de Acuerdo "Los procedimientos que la asociación tengan (sic) para la adquisición de bienes y servicios, y que se realicen con fondos entregados en virtud del acuerdo, deberán estar alineados a las normas, manuales y procedimientos de UNODC"... "el CTL es una instancia que quedó definida en los Memorandos de Acuerdo y por ningún motivo podemos cambiar la figura como está en la cláusula 4.2 de los MA "Adicionalmente se establecerá un Comité Técnico Local de conformidad al anexo F del Acuerdo, el cual tendrá como finalidad principal realizar un seguimiento técnico y financiero de las actividades concernientes al presente Acuerdo y será este Comité el que apruebe cualquier modificación y/o propuesta presentada a UNODC relacionada con el

presente Acuerdo, a su vez, revisará la calidad del trabajo y el progreso realizado para el cumplimiento efectivo de los objetivos del Acuerdo".

De esta manera los funcionarios de UNODC se comprometen a elevar consultas necesarias para la aplicación del Manual de procedimientos de la ADR"

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

- Desconocimiento, omisión y/o falta de implementación de los requisitos procedimentales para realizar ajustes y/o modificaciones al PIDAR.
- Omisión de las instrucciones y orientaciones por parte del Comité Técnico de Gestión sobre el esquema de aprobación de ajustes y/o modificaciones.
- Evitar lanzar nuevos procesos licitatorios, buscando agilidad en los procesos de contratación.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Seguir la ruta para la ejecución de Proyectos, lo anterior teniendo en cuenta que hasta el 20-dic-2019 la ADR emitió el procedimiento de Ejecución de PIDAR en el Marco de Convenios de Cooperación (PR-IMP-001), ya que la UTT solo tiene proyectos en ejecución con cooperante.	Realizar una mesa de trabajo con los profesionales de la UTT, con el objetivo de retroalimentar el procedimiento PR-IMP-001.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	2-nov-2020	21-dic-2020
Realizar de manera mensual un (1) Comité Técnico de Gestión, en el que participen los delegados de la ejecución de cada PIDAR por parte de ADR.	Tres (3) Comités Técnicos de Proyectos.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	30-oct-2020	21-dic-2020
Realizar mesa de trabajo con el ejecutor del proyecto (UNODC), con el objeto de dar cumplimiento a los procesos de contratación en los PIDAR que se encuentren en ejecución.	Una (1) mesa de trabajo	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	2-nov-2020	21-dic-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Basados en las respuestas dadas por la UTT, esta Oficina de Control Interno determina que:

- La Vicepresidencia de Integración Productiva posiblemente pudo haber sobrepasado los controles procedimentales establecidos por la ADR e instruyó inadecuadamente a la UTT, dado que, según el numeral 5.2 *"Implementación de los Proyectos"* del Procedimiento PR-IMP.001 versión 5: *"De acuerdo con la aprobación del modelo de ejecución de los PIDAR, si dado el caso la implementación de estos es a través de organismos de cooperación internacional, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:*

*a. El mecanismo de implementación de los PIDAR **deberá regirse al presente documento** el cual deberá ser complementado por el procedimiento del cooperante, siempre y cuando guarden concordancia y contribuya a la efectividad en la etapa de implementación del proyecto.*

*b. La **información generada en el marco de la implementación de los PIDAR, deberá ser registrada en los formatos oficiales de la Agencia;** por otra parte, para el caso que el modelo de operación sea a través de cooperantes **los documentos generados por el cooperante serán anexos o complemento de los primeros (...)**"* (negrilla fuera de texto).

De otra parte, si bien es cierto que el proceso de reinversión fue realizado basado en los procedimientos establecidos por UNODC, cabe precisar que la UTT debe contar con la documentación necesaria que exige el procedimiento con respecto a ajustes y modificaciones, puesto que se realizó compra de 136 novillas adicionales por valor de \$238.000.000 y de 136 kit fertilizantes por \$85.407.992, que, aunque son adquisiciones que representan un 10% del valor total cofinanciado, son ítems que no fueron tenidos en cuenta en el momento de la estructuración y que por consiguiente, de acuerdo con el procedimiento PR-IMP-001 Versión 7, se debían tramitar atendiendo lo contemplado en el numeral 5.6 **"Ajustes al Proyecto"**, situación que no se vio reflejada durante las revisiones efectuadas a los expedientes suministrados. Ahora bien, de acuerdo con la

argumentación expuesta por la UTT, se observó un aparte del acta del 5 de junio de 2018 que señala *“De esta manera los funcionarios de UNODC se comprometen a elevar las consultas para la aplicación del Manual de Procedimientos de la ADR”*, situación que al 31 de agosto de 2020 no se viene surtiendo en el marco del proyecto, considerando la omisión expuesta en este reporte.

- Ahora bien, en cuanto al plan de mejoramiento definido por la UTT N° 11, esta Oficina de Control Interno acepta la respuesta emitida; no obstante, en cuanto a las metas es importante que se defina el elemento que permita corroborar su medición, para este particular, las actas, listados de asistencia, presentaciones y demás que se consideren pertinentes en las circunstancias.
- Con respecto a la primera acción, en la que señalan que *“Seguir la ruta para la ejecución de Proyectos, lo anterior teniendo en cuenta que hasta el 20-dic-2019 la ADR emitió el procedimiento de Ejecución de PIDAR en el **Marco de Convenios de Cooperación** (PR-IMP-001), ya que la UTT solo tiene proyectos en ejecución con cooperante”*, esta Oficina de Control Interno conceptúa que el dato es impreciso, toda vez que, la primera versión del procedimiento bajo la modalidad de convenios de cooperación se dio bajo la número 4 con fecha del 18 de mayo de 2018; por lo tanto, desde el momento en que se estructuró y empezó a implementar el PIDAR ya se contaba con una versión aplicable a convenios.
- En cuanto a la segunda acción, se insta a replantearla o fortalecerla, toda vez que, de acuerdo con el procedimiento PR-IMP-001, el Comité debe reunirse por lo menos una vez al mes, por lo que, el plan de acción corresponde a una actividad recurrente que no ataca la causa propuesta respecto a la aplicación de procedimientos y formatos al interior de la UTT.

HALLAZGO N° 8. Inobservancia de lineamientos para implementación y cierre de Proyecto productivo del INCODER y falta de integridad del expediente documental.

Descripción: Mediante la encuesta de Control Interno, se informó a esta Oficina que la UTT N° 11 tenía dos (2) proyectos productivos del extinto INCODER (códigos PDR-HUI-ARG-01 y PDR14-HUI-ARG-06D) que se encontraban pendientes de terminación de implementación y cierre, ambos desarrollados en el municipio de Argentina (Huila); por lo cual, la Oficina de Control Interno seleccionó el proyecto PDR-HUI-ARG-01 para su evaluación a la luz del “Procedimiento para la Ejecución de Proyectos Productivos Entregados por el INCODER en liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural-ADR” (en adelante, Procedimiento INCODER), identificando las siguientes situaciones:

a. Incumplimiento de Requisitos Documentales de la fase de Alistamiento. El numeral 6.1 del Procedimiento INCODER estipula que la “Etapa de Alistamiento” se refiere a la de *“capacitación del equipo técnico que se encargará del proceso de recibo, ejecución y cierre de los proyectos productivos. Así mismo, involucra la revisión documental y la selección de instrumentos y metodologías para el desarrollo de las actividades de campo”*. Seguidamente, el numeral 6.1.3 *“Revisión documental de los proyectos recibidos”*, en su literal c) menciona que: *“(…) 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 (...). Se debe revisar y verificar que se encuentren los soportes que se indican a continuación (...)”*. La Oficina de control Interno inspeccionó el expediente digital aportado por la UTT, encontrando que los soportes que se detallan enseguida, contemplados en el literal antes mencionado, no fueron identificados:

- Proyecto viabilizado para los proyectos PAREL o Modelo Único Financiero o Modelo Técnico Financiero
- Plan de Inversión
- Plan de Compras o Cronograma del Modelo Financiero
- Actas de visitas de seguimiento
- Actas de visitas de acompañamiento

- Actas de Comités de Compra debidamente soportadas

Para la última viñeta, es pertinente aclarar que, a pesar de haber evidenciado algunas de ellas, no se contaba con un inventario de todas las actas que se habían generado en el curso de desarrollo del proyecto, para poder determinar que estaban completas.

b. Omisión de Acto Administrativo de delegación e incumplimiento de términos de informe solicitado. El numeral 7.1 “*Delegación Institucional para participar en comité de compras y en el manejo de la cuenta controlada*” indica que “*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: (negrilla fuera de texto)*

- *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.*
- *Reactivar y realizar los Comités de Compras de cada proyecto productivo.*
- *Realizar el seguimiento a la ejecución de los proyectos productivos que se le deleguen.*
- *Realizar los informes técnicos y financieros relacionados con el avance de la ejecución de los proyectos productivos.*
- *Las demás que le sean asignadas mediante el Acto Administrativo de Delegación”.*

Una vez inspeccionado el expediente digital, no se identificó el Acto Administrativo requerido procedimentalmente, sino un Memorando del 2 de septiembre de 2019 con radicado 20193200033983 donde se le informó al Director de la UTT N° 11 que haría

parte del grupo de monitoreo, control y seguimiento de los proyectos productivos subrogados por el INCODER. Así mismo, en el documento referido, se le solicitó al Director de la UTT *"presentar un informe técnico que contenga las gestiones realizadas, actas de comités de compras suscritas, modificaciones a los proyectos, informe de reemplazo o sustitución de beneficiarios y un balance financiero de cada cuenta controlada"*. Al Inspeccionar los archivos del expediente, no se identificó el informe requerido en dicho memorando con los pormenores solicitados.

c. Falta de gestiones recientes sobre subsanaciones de la Obra. En la inspección documental se evidenció un Acta de reunión del 4 de marzo de 2020, cuyo objetivo fue: *"Entrega de la Central de Beneficiadero de Café (...)"*, donde la ADR indicó que se hizo recibo de la obra con once (11) observaciones, a saber:

1. *No se cuenta con planos instalaciones hidráulicas, instalaciones hidrosanitarias y aguas lluvias, eléctricos, además del cerramiento perimetral del proyecto.*
2. *(...) aún no se cuenta con la instalación del sistema de tratamiento.*
3. *En la parte externa de la edificación, en lo referente al andén perimetral, hay una fractura de la misma localizada en el vértice del eje 4 y J.*
4. *Referente a la puerta localizada en el eje A' entre ejes 7 y 6 se puede observar que su manija se encuentra rota.*
5. *En cuanto al piso del área beneficio húmedo la pérdida de material.*
6. *Respecto a los equipos instalados, se encuentra que a los anclajes la falta de tornillería.*
7. *La columna ubicada entre el eje 6 y el eje h presenta una discontinuidad en la esbeltez de la misma. Además, se puede observar una discontinuidad en varias columnas en su material generando juntas frías.*

8. *En lo referente a la mampostería y columnas ubicadas sobre el eje A entre ejes 1 y 3 que hay signos de humedad.*
9. *No hay puerta instalada en área denominada como Bodega Cisco o carbón.*
10. *Durante la visita al proyecto se encontró en el área denominada como "área de oficinas tercer nivel" una diferencia entre el plano No. 2 denominado como detalles constructivos y lo físico, dado que en el diseño se encuentra una puerta sobre el eje A entre eje 7 y 6, y en lo construido no. De igual manera desde la puerta ya nombrada en el diseño se encuentra una escalera que comunica al área de beneficio húmedo, la cual en obra se puede observar que fue desplazada a la parte externa de la obra. en este caso, se debe anexar registro de comité en el cual se realizó la aprobación de estos cambios.*
11. *No se cuenta con la certificación RETIE.*

Así mismo, se requirió la entrega de los siguientes seis (6) puntos:

1. *Manual de operación y mantenimiento de toda la edificación.*
2. *Ficha técnica de los equipos instalados.*
3. *La bitácora de obra.*
4. *Memorias técnicas del diseño de las columnas y un concepto técnico del ingeniero estructural, de la columna ubicada entre el eje H y 6, en referencia a su esbeltez.*
5. *Concepto técnico referente a la instalación de las platinas de las estructuras de los equipos instalados.*
6. *Concepto técnico por parte del ingeniero hidráulico referente a la humedad presentada en la mampostería y columnas ubicadas sobre el eje A entre ejes 1 y 3."*

Frente a lo anterior, se pidió al Representante Legal de la forma Organizativa (ASOBETANIA) subsanar y presentar por parte del interventor el informe correspondiente (subsanaiones de lo enunciado). Al 30 de septiembre de 2020, no se identificó en el expediente digital aportado por la UTT gestiones recientes que permitan concluir sobre los avances y depuraciones solicitadas, a fin de finiquitar la entrega total de la obra y proceder al cierre financiero del caso.

d. Falta de ejecución de las actividades en campo. El numeral 7.4 *“Ejecución de actividades en campo”* del Procedimiento INCODER predica que, se realizarán reuniones de socialización y concertación de cronograma de trabajo por proyecto productivo con los beneficiarios, dándoles a conocer el estado documental del proyecto y abordando los siguientes asuntos:

- *“Dar una explicación a los beneficiarios sobre el estado documental y financiero del Proyecto Productivo de acuerdo con el expediente físico.*
- *Retroalimentar el diagnóstico del estado actual de las inversiones a partir de lo que describa la comunidad.*
- *Identificar situaciones que ameriten ajustar el proyecto, y establecer el tipo de modificación requerido.*
- *Construir conjuntamente nuevo cronograma de ejecución (Anexo 5).*
- *A partir de la información aportada por los beneficiarios, el profesional deberá definir si es o no necesario realizar visita de campo al proyecto productivo, teniendo en cuenta los aspectos que se relacionan a continuación: - Tipo de proyecto. - Estado de Avance (En ejecución, cierre o por iniciar). -Tipo de modificaciones requeridas (Sustanciales o No Sustanciales).*
- *Para aquellos proyectos que requieran visita técnica, la programación de la misma se concertará en esta reunión.*

- *Levantar acta de la reunión que describa las actividades realizadas durante la visita, objetivo y acuerdos (Anexo 7). Anexando los respectivos soportes como el listado de asistencia (Anexo 10) y Registro fotográfico.”*

Sobre este particular, no se identificó documentación que permitiera corroborar reunión con los 223 beneficiarios del proyecto sobre el estado documental del mismo. Tampoco se evidenció programación de visitas técnicas ni cronograma de ejecución.

e. Posibles omisiones de la ADR y de la interventoría sobre el valor de contrato de obra y su duración. Para cumplir con el objetivo del proyecto, el 7 de diciembre de 2015 la forma organizativa ASOBETANIA suscribió el Contrato de Obra N° 001 por un valor inicial de \$1.211.102.000; no obstante, mediante Otrosí N° 01 el contrato tuvo un nuevo valor de \$1.416.711.415. Llama la atención que, este último valor del contrato supere el inicial en un 117%, situación que es contraria a lo que indica el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que en su texto señala: *"(...) Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales"*. Al materializarse la suscripción del Otrosí y la continuidad de las obras, tanto el interventor como la ADR sobrepasaron este control de ley. Aunado a lo anterior, el contrato presentó incumplimientos en su finalización, pues la cláusula Sexta - "Plazo de entrega" estableció que: *"el plazo de ejecución del presente contrato, se estipula en ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la suscripción del Acta de inicio"*, la cual se firmó el 15 de enero de 2016, es decir, el plazo de ejecución concluía el 15 de julio de 2016; no obstante, de acuerdo con el acta de fecha 4 de marzo de 2020 mencionada en el literal c), tres años y medio después de la fecha de ejecución establecida la obra no se había concluido. Estas circunstancias permiten concluir razonablemente que no se presentó un monitoreo periódico por parte del INCODER (hoy ADR) sobre la evolución de la obra, originándose sobrecostos y dificultades para su terminación.

Dado el conjunto de situaciones expuesto en este reporte, además de las condiciones de entrega del expediente digital (sin un orden establecido), esta Oficina de Control Interno concluye razonablemente que la UTT no recibió por parte de la Vicepresidencia

de Integración Productiva una relación pormenorizada, detallada y ordenada de los expedientes de proyectos subrogados por el INCODER, con su debido índice o FUID (Formato Único de Inventario Documental), lo que dificulta a cualquier tercero establecer la trazabilidad desde su inicio hasta su finalización (cuando ocurra).

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La UTT no recibió el expediente del proyecto debidamente organizado o inventariado por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva. ▪ Desconocimiento de las instrucciones y procedimientos establecidos por la ADR para llevar a cabo la implementación y cierre de los proyectos subrogados por el INCODER. ▪ Falta de establecimiento de una hoja de ruta, cronograma o Plan Operativo a ser verificado periódicamente por la UTT. ▪ Posible transferencia documental incompleta y/o pérdida de documentos desde el INCODER a la ADR. 	<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). ▪ Incumplimiento en la ejecución de las actividades de acompañamiento y seguimiento a la inversión. ▪ Desviación e/o inapropiada asignación o aplicación de los recursos de cofinanciación asignados a los proyectos productivos subrogados por el INCODER. ▪ Pérdida o extravío de documentación relacionada con los proyectos en el proceso de traslado. ▪ Deficiencia y/o ausencia de avances y gestión de los proyectos por parte de la ADR desde su subrogación por el extinto INCODER. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificultades o restricciones en la operación del proyecto, con incidencia económica y productiva en el quehacer de los beneficiarios. ▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR. ▪ Posible pérdida de recursos o calidad de obra defectuosa para desarrollo del proyecto. ▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte de los beneficiarios del proyecto.

Recomendación(es): Con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos para la implementación y cierre de proyectos subrogados por el extinto INCODER, se sugiere analizar la aplicabilidad de las siguientes recomendaciones:

Establecer una secuencia temporal de eventos del proyecto: es decir, hacer un resumen cronológico de los antecedentes del proyecto, identificando en cada una de las fechas relevantes los hitos del caso (comités de compras efectuados, modificaciones, sustituciones de beneficiarios, compras de materiales entre otros que se consideren pertinentes).

Asociar a cada hito identificado su documentación: una vez establecido el punto anterior, el paso a seguir es recopilar cada tipo de documento (Actas de Comités de Compras,

Comités de Seguimiento de la Inversión, Actas de Visitas, Informes etc.) y en cada categoría ordenarlos cronológicamente. (esta situación surge porque presuntamente la Vicepresidencia de Integración Productiva no hizo dicha labor al momento de recibir los expedientes).

Diligenciar el FUID de los Expedientes: es decir, hacer un índice de todo el expediente, de tal manera que se pueda archivar física y digitalmente, haciendo los cargues del caso a las plataformas del extinto INCODER (IPDR o PDRET según aplique).

Ahora bien, respecto a las gestiones procedimentales, se insta a diseñar listas de chequeo, formatos u otro mecanismo afín que permita hacer el seguimiento del proyecto en cada una de las etapas propuestas en el Procedimiento INCODER. Vale la pena recordar que este documento debe cumplirse juntamente con las instrucciones que en ese entonces impartió el INCODER para la implementación y cierre de los proyectos. Se sugiere considerar igualmente la posibilidad de realizar confirmaciones con el PAR INCODER o con el Agente Liquidador para establecer el inventario de documentos por cada proyecto, de tal manera que se pueda determinar qué hace falta.

Finalmente, es necesario que la UTT, en conjunto con la Vicepresidencia de Integración Productiva, diseñe un Plan Operativo de los proyectos INCODER, junto con un cronograma de actividades que incluya visitas al proyecto, acompañamientos, desembolsos restantes entre otros. Para cumplir con las fechas que se propongan, es menester que se designe una persona en el equipo de la UTT 11 para que efectúe seguimiento y coordinación oportuna de actividades (comisiones de desplazamiento, informes, etc.).

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: En su respuesta, el pronunciamiento de la unidad auditada frente a cada literal del hallazgo fue “no aceptado”, indicando respecto a cada uno de ellos, lo siguiente:

- a. *“Debido a que la etapa de Alistamiento estuvo a cargo del nivel central. Es pertinente resaltar que, desde la Vicepresidencia de Integración Productiva se delegó a (...), para*

que realizara el seguimiento, control, verificación y cierre del presente proyecto productivo. Por lo anterior, fue esta excontratista quien realizó la etapa de alistamiento e hizo parte del Equipo Técnico de Vigilancia a la inversión que retomó el proyecto, realizó comités de compras y autorizó pagos.

Fue solo a partir del 12 de julio de 2017 que esta UTT recibió la designación para el monitoreo, control y seguimiento de los proyectos productivos y autorización para el cambio de firma en entidades bancarias y proceder con desembolso, fecha en la cual, ya se debía haber realizado la revisión documental del estado del proyecto. En esta instancia, el proyecto se encontraba en la etapa de acompañamiento y seguimiento a la ejecución de la inversión. La etapa de Alistamiento fue desarrollada por el nivel central desde el 07 de diciembre de 2015 hasta el 12 de diciembre de 2016, fecha en la cual el nivel central realizó la aprobación de pago de la ejecución de obra, lo cual marcaría el inicio de la etapa operativa. (...).

- b.** *“Debido a que el informe requerido por la Vicepresidencia de Integración Productiva mediante memorando con radicado 20193200033983 del 2 de septiembre de 2019 fue remitido por el Director de la UTT, mediante correo electrónico del 23 de diciembre de 2019. (...).*
- c.** *“Por cuanto desde la Dirección Territorial se han remitido correos electrónicos a la organización, requiriendo los documentos y las subsanaciones solicitadas por el ingeniero civil del nivel central que apoya la implementación de este Proyecto Productivo; adicionalmente, se han adelantado reuniones de seguimiento con el Representante Legal de la Asociación del DAT ASOBETANIA Pescador, con el objeto de realizar la verificación del avance de los compromisos. (...).”*
- d.** *“Por cuanto, como se indicó en la justificación del hallazgo del literal a, esta UTT recibió el PIDAR en etapa de acompañamiento y seguimiento a la ejecución de la inversión, por lo cual, el nivel central fue el responsable de surtir los pasos previos establecidos en la ruta de intervención implementada por la ADR, mediante el Procedimiento para*

la Ejecución de Proyectos Productivos entregados por el INCODER en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural -ADR.

- e. “Debido a que en el expediente documental se evidencia el Contrato de Obra N° 001 de 2015, suscrito el 7 de enero de 2016 entre la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras ASOBETANIA – PESCADOR y el señor (...), con el objeto de “Elaborar los diseños y ejecutar la construcción y puesta en marcha de la Central de Beneficio de Café de la Asociación ASOBETANIA - PESCADOR”, por el valor de \$1.211.102.000, y otrosí suscrito por el contratista, en el cual se estipula un valor total del Contrato de \$1.416.711.415, adicionándose solamente el valor de \$205.609.415, cifra que no supera el 50% del valor de su valor inicial.

En cuanto al tiempo de ejecución del contrato, se observan tres actas de suspensión y de reinicio, las cuales relaciono a continuación:

ACTA	FECHA
Inicio	15 de enero de 2016
Suspensión 01	16 de enero de 2016
Reinicio 01	27 de mayo de 2016
Suspensión 02	01 de agosto de 2016
Reinicio 02	02 de enero de 2017
Suspensión 03	04 de marzo de 2017
Reinicio 03	29 de septiembre de 2017

Adicionalmente, dentro de la documentación aportada por esta Territorial a la OCI, en el marco de la presente auditoría, se observa que el 19 de enero de 2018 se suscribió Acta de Liquidación, en la cual se estipula que la obra fue recibida el 17 de noviembre de 2017, por consiguiente, conforme a la referida acta, el contrato se ejecutó en seis (6) meses, por un valor final de (...) \$1.287.401.946.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Una vez analizados los argumentos de la UTT, esta Oficina de Control Interno no los acepta, en virtud de los siguientes motivos respecto a lo expresado en cada literal de este hallazgo:

- a. Debe tenerse en cuenta que, el Procedimiento INCODER estipula en su numeral 6.1 que el Alistamiento *"se refiere a la etapa de conformación y capacitación del equipo técnico que se encargará del proceso de recibo, ejecución y cierre de los proyectos productivos"*. Así mismo, involucra la revisión documental y la selección de instrumentos y metodologías para el desarrollo de las actividades de campo". Por su parte, el numeral 6.1.1 predica sobre la conformación y capacitación del equipo técnico que será el *"encargado de implementar los procesos de ejecución y cierre de los proyectos productivos"* y que *"hará parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva"* (VIP). Seguidamente, el numeral 6.1.3, literal a) *"Recepción del archivo físico por parte de la Agencia de Desarrollo Rural"* establece que, una vez verificada la información básica de los proyectos por parte de la VIP, esta *"procederá a elaborar un informe del estado de la información recibida, y **hará entrega formal al equipo técnico responsable de continuar con la ejecución de los proyectos productivos**"* (negrita fuera de texto). En este sentido, se colige que ese equipo corresponde a las diferentes Unidades Técnicas Territoriales de la ADR, y, por tanto, estas debieron recibir como insumo, por parte de la VIP un estado documental de los expedientes de los proyectos del extinto INCODER, en los términos del literal c) del numeral 6.1.3 aludido. Por este motivo, no resulta congruente que la UTT 11 no cuente en la carpeta del Proyecto Productivo evaluado con un estado de los documentos que lo componían, al margen de que, en su momento, la labor haya sido efectuada por una ex-servidora pública de la ADR. En otras palabras, la UTT debería contar con la documentación que permita hacer la trazabilidad del proyecto desde la fase de alistamiento hasta la de cierre, independientemente de quien haya asumido la responsabilidad. Dadas las circunstancias expuestas, esta Oficina de Control Interno también concluye que la VIP no hizo la entrega del expediente íntegro a la UTT.

- b. Se identifica que lo expuesto en el reporte no fue desvirtuado, es decir, la UTT no suministró el Acto Administrativo por medio del cual la Vicepresidencia de Integración Productiva delegó las responsabilidades y funciones respecto a la implementación de los proyectos productivos del INCODER al Director de la UTT, actividad que fue realizada mediante el memorando referido en el contenido del reporte. Ahora bien, aunque la UTT demuestra por medio del correo electrónico del 23 de diciembre de 2019 que dicho reporte existió y fue enviado, este informe no fue evidenciado ni aportado durante la auditoría, tampoco se encontró en el expediente digital, por lo cual, esta Oficina de Control Interno no pudo verificar el cumplimiento de los requerimientos solicitados por el Vicepresidente de Integración Productiva.
- c. Esta Oficina de Control Interno recibió evidencia adicional no aportada durante la auditoría, correspondiente a Acta de Seguimiento del 17 de abril de 2020 (a la cual le hacen falta las firmas de algunos servidores de la ADR), en donde se abordaron los once (11) compromisos relacionados y la subsanación de los puntos 2 al 9. Para el punto 1, no se contaba con la información, para el 10 se informó que se desconocía si la modificación de los planos fue registrada en el Comité de Seguimiento del Proyecto, y para el 11, qué quedaba pendiente. Respecto a los seis (6) soportes documentales, se estableció compromiso de entrega, más no se observó su subsanación. Todo este conjunto de circunstancias denotan que: 1. El expediente del Proyecto no está adecuadamente organizado, pues la evidencia está dispersa y probablemente reposa en los equipos de algunos de los servidores de la UTT, dados los diferentes correos electrónicos suministrados; y 2. No fue posible identificar la evidencia que permitiera corroborar las subsanaciones referidas en el acta aludida, configurándose igualmente la falta de integridad del expediente, así como el incumplimiento de los términos de la Carta de Representación, en específico el compromiso de: *"(...) 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"*. Se concluye entonces que, la UTT a pesar de

demostrar gestiones sobre la información comentada, aún no la recibe por completo. Esta Oficina de Control Interno insta a ordenar el expediente digital, de tal manera que, sean trazables todas las actividades efectuadas.

- d. En consonancia con lo comentado en el literal a), la UTT debería conocer el estado del proyecto en sitio y contar con el expediente documental íntegramente conformado, con el fin de poder permitirle a cualquier tercero concluir sobre su trazabilidad y surtimiento de las diferentes etapas procedimentales establecidas. Así las cosas, independientemente de que algunas actividades las haya realizado el nivel central, no desvirtúan el hecho de que la UTT no cuente con las evidencias de su surtimiento.
- e. Esta Oficina de Control Interno observó dentro del expediente digital aportado por la UTT el *"Informe Estado de Avance de Obra del Proyecto PDR-HUI-ARG-01 ejecutado en el Municipio de la Argentina del Departamento del Huila"* del 20 de diciembre de 2019, que indica en la sección de Antecedentes: *"El valor estipulado **en el anterior contrato** fue de \$1.211.102.000.00 M/CTE (...)"* (negrita fuera de texto), y seguidamente, se expuso: *"el día 27 de junio de 2016, se firmó un otrosí entre la Asociación Distrito de Riego ASOBETANIA - Pescador del Municipio de la Argentina Huila, y el Ingeniero (...), por un valor de \$1.416.711.415 M/CTE, **incrementando el precio del contrato (...)**".* (negrita fuera de texto). En este sentido, esta Oficina de Control Interno, en su lectura de la evidencia, no encontró que el Otrosí se haya efectuado por un valor de \$205.609.415 como adición al contrato inicial, sino que hubo referencias a un incremento del último valor señalado, por lo que concluyó que se hizo por el 117%. Ahora bien, frente a la duración del contrato, no se observó en las evidencias entregadas los Otrosíes por medio de los cuales se ampliara el plazo del contrato. En su lugar, se emplearon actas de suspensión y de reinicio, las cuales no tienen fuerza de Ley para modificar los términos de duración del contrato. Adicionalmente, la cláusula séptima del Contrato de Obra 01 de 2015: *"Ampliación del Plazo"* señala que: *"El contratista sólo tendrá derecho a ampliación del plazo por causa de fuerza mayor o caso fortuito, de acuerdo con la ley"*. La lectura de los motivos expuestos en las actas de suspensión no da cuenta de la configuración de hechos de

causa mayor o caso fortuito, por lo que, se incumplió con los términos de entrega iniciales, y en general, con el desarrollo del contrato en la oportunidad acordada originalmente.

Aunado a los motivos expuestos, en la respuesta de la UTT no se desvirtuó la idea final citada por esta Oficina de Control Interno: "*Dado el conjunto de situaciones expuesto en este reporte, **además de las condiciones de entrega del expediente digital (sin un orden establecido)**, esta Oficina de Control Interno concluye razonablemente que **la UTT no recibió por parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva una relación pormenorizada, detallada y ordenada de los expedientes de proyectos subrogados por el INCODER, con su debido índice o FUID (Formato Único de Inventario Documental), lo que dificulta a cualquier tercero establecer la trazabilidad desde su inicio hasta su finalización (cuando ocurra)***". (negritas fuera de texto).

De esta manera, esta Oficina de Control Interno deja abiertas las observaciones hasta tanto la UTT no establezca los planes de mejoramiento pertinentes que permitan gestionar las causas de estas. En el aspecto en donde se presentó ambigüedad de interpretación (valor del contrato), se recomienda cuidado al momento de redactar Otrosíes, así como informes de gestión asociados.

HALLAZGO N° 9. Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, y/o habilitantes de los PIDAR.

Descripción: Para verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes, técnicos, ambientales y financieros de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (en adelante, PIDAR) que deben ser revisados durante su proceso de estructuración, la Oficina de Control Interno seleccionó el PIDAR 117 (número de iniciativa en aplicativo Banco de Proyectos) cofinanciado mediante Resolución 347 del 22 de mayo de 2018 por valor de \$494.734.340 denominado "*Construcción e implementación de sistema de secado solar para el manejo de café especial de 41 pequeños productores pertenecientes a la asociación de cafeteros "El Desarrollo" del municipio de Gigante, departamento de Huila*".

Esta verificación se realizó teniendo en cuenta los requerimientos normativos y procedimentales establecidos en el “*Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los Recursos que los Cofinancian*” (en adelante, Reglamento PIDAR) adoptado mediante el Acuerdo 007 de la ADR del 28 de septiembre de 2016 y el procedimiento “*Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural*” - Versión 1 y 2 (en adelante, procedimiento PR-EFP-001), además de la normatividad aplicable en las circunstancias, donde se identificaron las siguientes situaciones:

a. Requisitos Técnicos. El Procedimiento PR-EFP-001 en su numeral 5, ítem 5 “*Criterios previos a la evaluación*” menciona, “(...), se debe tener en cuenta para los proyectos territoriales el cumplimiento de por lo menos dos (2) de las siguientes características:

- *La implementación del proyecto territorial en pleno desarrollo, genera un impacto significativo en la región.*
- *El proyecto territorial es de importancia estratégica para un actor reconocido en la región que impulsa el desarrollo rural.*
- *La producción estimada para el proyecto territorial aporta a la oferta exportadora nacional.*
- *La producción del proyecto territorial es relevante para el desarrollo de las cadenas productivas de la región.*
- *La generación de empleo del proyecto territorial aporta a disminuir el desempleo en la región.*
- *La producción del proyecto territorial se enmarca dentro de los planes de desarrollo departamental o municipal.”*

No obstante lo anterior, en el contenido del formato F-EFP-008 Perfil del Proyecto del PIDAR 117 no se evidenció el registro de alguna de las características mencionadas. Asimismo, en el apartado “8. *Idea General del perfil del proyecto*” de dicho formato se

solicita una descripción general de: "¿qué área se va a utilizar?, ¿cuánto me cuesta producir?, ¿qué utilidades se esperan?", de lo cual, tampoco se observó el registro de información dando respuesta a estas preguntas.

b. Requisitos Financieros. En cuanto a los requisitos financieros se observó:

- **Diferencias entre Marco Lógico y Modelo Técnico Financiero.** Sobre los criterios de "Integralidad y Desarrollo Productivo", el procedimiento PR-EFP-001 en su numeral 5 menciona lo siguiente, "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*".

Así las cosas, en la revisión del contenido del Marco Lógico (F-EFP-009) no se evidenciaron los costos discriminados del proyecto, tal como se presentaron en el Modelo Técnico Financiero (F-EFP-010), y en los componentes de "Infraestructura y equipos" y "Asistencia Técnica" solamente se relacionan las unidades y/o cantidades a utilizar sin su valor en pesos.

También se evidenció diferencia en la información de los ítems reportados en el Marco Lógico y en el Modelo Técnico Financiero, así:

MARCO LÓGICO (F-EFP-009)		
FUENTE	APORTE	CUANTIFICACIÓN DEL APORTE (Millones de \$)
ADR	Recursos Financieros	\$412.121,840
Municipio	Asistencia técnica y servicios	\$46.020,000
Beneficiarios	Mano de Obra no calificada	\$65.292,500
TOTAL		\$523.434,340

MODELO TÉCNICO FINANCIERO (F-EFP-010)	
DESCRIPCIÓN	VALOR (Millones de \$)
17. Valor Total del Proyecto	\$494.734,340
18. Valor cofinanciación ADR	\$412.121,840
19. Valor contrapartida beneficiarios	\$36.592,500
20. Valor aporte contrapartida certificada	\$46.020,000
21. Valor otras contrapartidas	\$ -

De lo anterior, llama la atención que el valor total del proyecto en el Marco Lógico es de \$523.434.340 y en el Modelo Técnico Financiero de \$494.734.340, evidenciándose una diferencia de \$28.700.000 que corresponde a la contrapartida. Aunado a esto, el valor del total del proyecto que aparece en el Modelo Técnico Financiero que está en el expediente del proyecto es de \$523.434.340, diferente al archivo que está cargado en el aplicativo Banco de Proyectos.

En la revisión del formato F-EFP-003 “*Caracterización territorial, del predio, de la organización y del proyecto*” no se pudo evidenciar información relacionada con las ventas mensuales, semestrales o anuales del proyecto dentro del numeral 5.6. También se observó que el valor de la inversión del proyecto registrada en el numeral 7.1 por \$583.116.022, difiere del valor total de la cofinanciación del proyecto que es de \$494.734.340, esta información tampoco guarda relación con el valor registrado en el Marco Lógico del Proyecto (\$523.434.340).

- **Inconsistencias en la certificación de la contrapartida, la justificación técnica y costos de mano de obra.** La Resolución 347 del 22 de mayo de 2018 mediante la cual se aprobó la cofinanciación del PIDAR, indica que el valor de la contrapartida es de \$82.612.500 (Asociación y Alcaldía de Gigante), cifra que corresponde al 16,7% del valor total del proyecto (\$494.734.340), con lo que se cumple lo establecido en el procedimiento PR-EFP-001 en su numeral 1.3 Requisitos Financieros: “a) *Garantizar la disponibilidad de una contrapartida mínima del 10% del valor del componente o de los componentes del Proyecto Integral de Desarrollo*

Agropecuaria Rural con Enfoque Territorial"; no obstante, el certificado emitido por la Asociación de Cafeteros El Desarrollo del 12 de abril de 2018 relacionó un valor de contrapartida por \$65.292.500, el cual difiere del relacionado en la Resolución de cofinanciación que es de \$36.592.500, ratificando así la diferencia comentada en el apartado anterior de \$28.700.000. Sumado a esto, dentro de la certificación de la contrapartida, se presentaron los siguientes rubros (se citan solo dos de ellos):

1. *“Jornales mano de obra no calificada para apoyo al proceso constructivo \$21.525.500”* (Según marco lógico 615 jornales)
2. *“Jornales mano de obra no calificada para realizar el proceso de secado del grano y posterior empaque \$28.700.000”* (Según marco lógico 820 jornales)

Llama la atención que, para el primero, no se haya especificado en el Marco Lógico ni en la certificación de la contrapartida las justificaciones técnicas del requerimiento de dicha cantidad de jornales. Para el segundo, se observó que esta mano de obra no calificada se requería posterior a la entrega del proyecto, dado que el objeto del mismo finalizaría con la construcción de los secadores y las actividades de "secado y posterior empaque". Adicionalmente, el ítem 1.3. del numeral 5 del procedimiento PR-EFP-001 estipula 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); no obstante, aun cuando se contemplaba una contrapartida por valor de \$65.292.500 por parte de los beneficiarios de la Asociación de Cafeteros “El Desarrollo”, representada en mano de obra, no se obtuvo evidencia del sustento técnico y el cálculo de jornales que permitiera determinar con certeza que el desarrollo del proyecto requería efectivamente de 1.865,5 jornales para las actividades relacionadas en el Marco Lógico.

Teniendo en cuenta que, en los datos registrados en el Marco Lógico no se pudo evidenciar información discriminada de valores económicos de mano de obra, infraestructura, maquinaria y equipos del proyecto, tal como se encuentra en el

Modelo Técnico Financiero, se evidenció incumplimiento de lo establecido en el procedimiento PR-EFP-001 en su numeral 5, apartado 1.3 Requisitos Financieros, que dice: *"b) Presentar el plan financiero que demuestre la viabilidad del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de acuerdo con el formato definido por la Agencia (Modelo Técnico Financiero - MTF). Este requisito se acredita una vez establecida la coherencia del proyecto, en el F-EFP-009: Marco Lógico y F-EFP-010: Modelo Técnico Financiero."*

Cabe mencionar que, se identificó un error en la presentación de los datos de Cierre Financiero del Proyecto en el Marco Lógico, debido a que, si los datos se expresan en "Millones de \$COP" el valor registrado debería ser \$523,434340 y no \$523.434,340, en razón a que este último se entendería como *"Quinientos veintitrés mil cuatrocientos treinta y cuatro millones de pesos"*. Igualmente, se observó un error en lo registrado en las consideraciones de la Resolución de cofinanciación 347 de 2018, donde se menciona como valor total del proyecto *"cuatro mil novecientos cuarenta y siete millones trescientos cuarenta y tres mil cuatrocientos dos pesos"* y el valor real del proyecto cofinanciado es de *"cuatrocientos noventa y cuatro millones setecientos treinta y cuatro mil trescientos cuarenta pesos"*. Estas inconsistencias pueden tergiversar la información en la ejecución del proyecto.

- c. Requisitos Ambientales.** La Resolución 1925 del 30 de diciembre de 2013 *"Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, establecida en el Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila (...)"* emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su artículo 6, ítem 5 del apartado III establece para los predios en las zonas tipo c: *"5. El desarrollo de actividades de producción agrícola y pecuaria deben integrar criterios de sostenibilidad y buenas prácticas ambientales."* Así las cosas, considerando que en el estudio ambiental del proyecto se determinó que los predios se encontraban dentro de la Reserva Forestal de la Amazonia en zonas tipo "C", el proyecto debía cumplir con el lineamiento antes mencionado; no obstante, en la estructuración de los requisitos ambientales del proyecto se observó la siguiente mención: *"El proyecto no se evalúan*

los impactos adversos de las etapas de siembra, sostenimiento y beneficio del café dado que no es objeto de financiación, es sólo la instalación del sistema de reconversión tecnológica basada en la construcción de secadores solares parabólicos. No obstante, el proyecto como medida de sostenibilidad ambiental, integra la capacitación en BPA [Buenas Prácticas Agrícolas] a los productores para su aplicabilidad.”

En concepto de esta Oficina de Control Interno, las BPA (Buenas Prácticas Agrícolas) son un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas **aplicables a la producción, procesamiento y transporte** de alimentos, y no un programa ambiental que promueva la sostenibilidad y buenas prácticas ambientales a través del ahorro y uso eficiente de los recursos naturales y el desarrollo de la gestión integral de los residuos y el consumo sostenible. Por tal razón, se considera que dentro del componente ambiental del proyecto faltó integrar criterios de sostenibilidad y buenas prácticas ambientales, tal como lo menciona la Resolución 1925 de 2013.

d. Requisitos Habilitantes de los Beneficiarios. En el formato F-EFP-002 “*Caracterización Población Beneficiaria*” se observó relacionado el beneficiario con identificación *****666 en tipo de población “Víctima”; sin embargo, en el documento de consulta de UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) no se observó relacionado este beneficiario, y en el aplicativo Banco de proyectos este beneficiario figuraba como “Campesino(a)”, más no como “Víctima”.

Por otra parte, se observó que el documento de identificación de un beneficiario era ilegible, tanto el que reposaba en el expediente del proyecto como el que fue cargado en el aplicativo Banco de Proyectos, lo que impidió verificar su validez.

De otra parte, se evidenció que de un total de trece (13) documentos generados y relacionados con la estructuración del PIDAR 117 no estaban cargados ocho (8) en el aplicativo Banco de Proyectos, lo que evidenció inobservancia del numeral 5, actividad 13 “*Actualización de Base de Datos Banco de Proyectos*” del procedimiento PR-EFP-001,

que indica: “Con la información del proyecto formulado, se actualizará la información y el estado del mismo, en la base de datos de Banco de Proyectos.”

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiencias en la recopilación de los requerimientos para cada uno de los ámbitos (ambiental, técnico, jurídico) a abordar, originando errores en el proceso de estructuración. ▪ Falta de comunicación entre los responsables de estructurar el proyecto y la forma asociativa. ▪ Dificultades en el cargue y verificación de la información en el aplicativo Banco de Proyectos, así como la recopilación de la información en expediente físico y su inspección. ▪ Inoportunidad en la recopilación y/o análisis de la documentación exigida como parte de los requisitos habilitantes para la estructuración del PIDAR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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"> ▪ Eventuales atrasos en la implementación del PIDAR dadas las diferencias en la información registrada en cada uno de los formatos respecto de sus soportes documentales, generando cambio de las condiciones técnicas, ambientales, financieras y /o jurídicas inicialmente propuestas en la estructuración del PIDAR. ▪ Eventuales acciones legales o pecuniarias contra la ADR o los beneficiarios del proyecto por incoherencias en la información presentada al momento de estructurar el proyecto y la información de la implementación. ▪ Falta de recursos financieros para la ejecución del proyecto debido a las inconsistencias de financiación del proyecto.

Recomendación(es): Se recomienda realizar la verificación de la documentación aprobada del proyecto, tanto la que queda en el expediente físico, como la información que se carga en el aplicativo Banco de Proyectos, con el fin evitar incoherencias que pueden generar inconvenientes en el proceso de implementación. Dado que actualmente el proceso de estructuración se maneja directamente a través del aplicativo Banco de Proyectos, al momento de presentarse cambios importantes en la estructuración, se debe subsanar la información cargada en el aplicativo para evitar la duplicidad y/o diferencia de los datos.

De esta manera, la ADR no sólo podrá cerciorarse de la integridad de los requisitos, sino también de la existencia de la documentación asociada y su almacenamiento en las herramientas de Banco de Proyectos y/o Gestión de Proyectos. Para evitar que se den sobrepasos de la declaración de la información en esta instancia, se recomienda que las listas de chequeo se diseñen con campos que soliciten prerequisites (de validación), de

tal manera que no pueda omitirse el detalle de ningún criterio para poder proseguir con la labor.

De otra parte, se recomienda que para cada ámbito evaluado (técnico, ambiental, financiero, jurídico) se consideren preguntas que obliguen a los estructuradores a revisar si la información recopilada está completa y que tenga coherencia con el proyecto, identificando desviaciones con el fin de subsanarlos en su debido momento. Es importante que toda la información de estructuración del proyecto se encuentre cargada en el aplicativo dispuesto por la ADR para tal fin, para lograr evidenciar toda la trazabilidad del proyecto.

Finalmente, se debe fortalecer la comunicación con las formas asociativas a través de diferentes canales (reuniones técnicas preliminares, indagaciones, etc.) con el objetivo de que la información a requerir para la estructuración de los proyectos se obtenga de manera oportuna, evitando retrasos, reprocesos y posibles incumplimientos por la verificación de los requisitos del proyecto.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: En su respuesta, la unidad auditada contravirtió las causas identificadas por el equipo auditor, más no se dirigió a desvirtuar las situaciones planteadas, así:

- **Causa 1.** *“No se acepta, jurídicamente no se encuentra deficiencia en la recopilación de los requerimientos.”*
- **Causa 3.** *“No se acepta porque de acuerdo con el procedimiento “Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural”, versión 1 del 22 de septiembre de 2017, con código PR-EFP-001, el grupo de verificación de información de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) era el encargado de realizar el registro de la propuesta en la base de datos de Banco de Proyectos.”*
- **Causa 4.** *“No se acepta, ya que dentro de la descripción de los hallazgos o situaciones encontradas, no se hace referencia al desconocimiento de los requisitos habilitantes ni*

de las formas organizativas ni de los beneficiarios, lo anterior, teniendo en cuenta la ruta de estructuración de los PIDAR plasmada en el procedimiento (...) PR-EFP-001.”

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

- Carencia de equipo interdisciplinario para conformar grupo estructurador de los PIDAR en la Territorial (falta de personal).
- Falta de comunicación entre el estructurador y la forma organizativa, así como del estructurador con el enlace asignado al proyecto por la VIP en la sede central.
- La migración de la información de estructuración al Banco de Proyectos fue realizada desde la VIP, Activos Productivos y la Vicepresidencia de Proyectos.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar análisis preliminar por parte del estructurador de la información ambiental, técnica y jurídica suministrada por la forma organizativa antes de que esta haga parte integral del PIDAR. Mesas de trabajo entre los estructuradores de diferentes perfiles para revisar y consolidar la estructuración de los PIDAR.	En la etapa de alistamiento del PIDAR se realiza un comité de estructuración de PIDAR conformado por el Director Territorial, un equipo técnico, jurídico y ambiental, con el apoyo de la VIP, con el fin de minimizar errores en la etapa de estructuración.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	02-nov-2020	15-dic-2020
Implementar y socializar con la forma organizativa la etapa de preparación del PIDAR, donde se identifique el problema o necesidad de la población objetivo, la justificación, las alternativas, causas, efectos y resultados esperados, así como los lineamientos y requisitos, tanto para la forma organizativa como de los potenciales beneficiarios.	Implementar concertación entre la forma organizativa y los estructuradores del proyecto preliminares al proceso de estructuración, de acuerdo con los requerimientos establecidos en el procedimiento de estructuración de los PIDAR.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	02-nov-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

Una vez analizados los argumentos y planes de mejoramiento de la UTT 11, esta Oficina de Control Interno conceptúa que:

- Las causas identificadas por la Oficina de Control Interno están basadas en un análisis razonable, más no absoluto, de las evidencias entregadas durante la Auditoría, por lo que las destaca al momento de su comunicación como "probables", entonces, no debe entenderse que son las determinantes o definitivas, pues finalmente es la Unidad Técnica Territorial la que define las causas de manera asertiva de los hallazgos, al conocer los pormenores de las circunstancias y la ejecución de los procesos. Así las cosas, la Oficina de Control Interno se circunscribe a verificar la coherencia de tales argumentos.
- Frente a la argumentación de la Causa 3, respecto a: *"(...) el grupo de verificación de información de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) era el encargado de realizar el registro de la propuesta en la base de datos de Banco de Proyectos", se precisa que, la UTT como estructurador del proyecto es la encargada de subir la información de los documentos soporte del mismo, tal como lo menciona el procedimiento PR-EFP-001 V1 en su actividad 13 "Actualización de base de datos Banco de Proyectos. Con la información del proyecto formulado, se actualizará la información y el estado del mismo en la base de datos Banco de proyectos, Responsables –Unidades Técnicas Territoriales, - Profesionales Vicepresidencia de integración Productiva."*
- Respecto a lo mencionado de la Causa 4, se precisa que, en el literal "d" de este hallazgo se hizo referencia a los requisitos habilitantes de los beneficiarios porque no se realizó la debida caracterización de la información del beneficiario con identificación *****666 en lo relacionado al tipo de población; además, se mencionó la no validez del documento de identificación de otro beneficiario porque es ilegible.

Dado lo anterior, no se aportaron argumentos o evidencia en la respuesta de la UTT que desvirtuaran el contenido del hallazgo.

En cuanto al plan de mejoramiento, se recomienda afinar las metas propuestas, en el sentido de hacerlas medibles y verificables para efectos de que cualquier tercero las pueda corroborar en su ejecución; según las acciones propuestas, deberían corresponder a actas de las reuniones o de las mesas de trabajo para los PIDAR estructurados directamente en la UTT; no obstante, se insta a verificar la validez y proponer las que se consideren pertinentes. En lo que tiene que ver con el período de implementación de las acciones, debe precisarse que, debe ser extensible a todos los PIDAR que se estructuren y no sólo al evaluado por esta Oficina de Control Interno, por lo que se sugiere analizar la factibilidad y pertinencia de las fechas propuestas.

HALLAZGO N° 10. Incumplimiento en la inscripción de las Iniciativas radicadas en la Unidad Técnica Territorial en el aplicativo Banco de Proyectos.

Descripción: Dentro del marco de actividades que se deben ejecutar como parte del proceso de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, figura la inscripción de iniciativas radicadas en las Unidades Técnicas Territoriales en la herramienta Banco de Proyectos. Para el efecto, el procedimiento correspondiente (PR-EFP-001) versiones 4 y 5, en su numeral 6, actividad 7, expresan: *“Registrar la iniciativa de proyecto: Se llevará a cabo el registro de la iniciativa en el sistema Banco de Proyectos. El sistema asignará la numeración de forma automática a la iniciativa el cual servirá para la identificación respectiva del mismo. Con el fin de tener el Banco de Proyectos actualizado, **las iniciativas recibidas por las Unidades Técnicas Territoriales deberán ser registradas** en el Banco de Proyectos de igual forma. Nota. De no ser registrada la iniciativa o el proyecto en el Banco de Proyectos, este no se considerará dentro del flujo respectivo para su evaluación y calificación”.* (negritas fuera de texto).

De otra parte, la Circular 110 del 6 de Julio del 2018 menciona: *“1. Es necesario llevar el control de **la totalidad** de las solicitudes recibidas en la Agencia en el Banco de proyectos, por parte de cualquier postulante (forma organizativa, asociación, comité, fundación, etcétera); 2. En tal sentido se deben **registrar el 100% las iniciativas** en el módulo de proyectos en inscripción de iniciativas”.* (negritas fuera de texto)

Considerando lo anterior, se indagó con la UTT sobre la existencia de una base de datos de registro o radicación de iniciativas de proyectos para Estructuración en la UTT, de la vigencia 2019 y hasta agosto de 2020, o controles alternativos para garantizar que todas las iniciativas recibidas en la UTT fueron registradas en el aplicativo Banco de Proyectos, a lo que fue allegado el 13 de septiembre de 2020 una base de datos de los proyectos de 2019 y 2020. Al revisar el archivo, no se logró determinar un identificador (ID) o dato relacionado para poderlo contrastar con la información del Banco de Proyectos, por lo que, el 22 de septiembre se solicitó nuevamente a la UTT la siguiente Información:

"2) Se observa en los radicados de Iniciativas de 2020 que todas datan del mes de julio de 2020, ¿Durante los meses de enero a junio de 2020 se radicaron en la UTT propuestas para inscripción de iniciativas?, de ser así ¿se llevó el registro de estas en alguna base de datos? 3) ¿Las iniciativas radicadas en la UTT 11 durante el año 2020, se encuentran inscritas en el Banco de Proyectos? o, ¿se inscribieron a través de la plataforma que lanzó la ADR para registro en línea? En caso de estar Inscritas en el Banco de Proyectos, por favor, enviarnos el número o ID de Iniciativa en el Banco de Proyectos, dado que en la base de datos que nos suministraron no se encuentra el ID. 4) De ser posible, enviarnos el número de ID de Iniciativa en el Banco de Proyectos para los proyectos radicados en 2019."

No obstante, respecto a las inquietudes anteriores la UTT no dio ninguna respuesta, sólo suministró una base de datos con las iniciativas desde el año 2017 hasta el 2019, y en el cruce de esta información con los radicados de las iniciativas de los años 2019 y 2020, de las 41 iniciativas reportadas en la base de datos solo se pudo evidenciar el ID de 16 de ellas (39%), del resto no se pudo verificar su inscripción en el Banco de Proyectos.

Por otra parte, se evidenció que todas las iniciativas del año 2020 (16 en total) fueron radicadas en julio de 2020, por lo cual, se indagó con la UTT 11 para que confirmara si durante los meses de enero a junio de 2020 existieron iniciativas que hubieran sido radicadas en la Territorial; sin embargo, no se obtuvo ninguna respuesta.

En este orden de ideas, no se pudo evidenciar que se haya realizado la inscripción de 25 de las 41 iniciativas radicadas en la UTT 11, contraviniendo lo establecido en el procedimiento PR-EFP-001, y a lo mencionado en la Circular 110 de 6 de julio de 2018.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posible falta de un encargado en la UTT para llevar el registro y actualización de la base de datos de inscripción de iniciativas en el Banco de proyectos. ▪ Presunción de que todas Iniciativas registradas en el aplicativo Banco de Proyectos son la totalidad de las solicitudes recibidas en la UTT 11. ▪ Dificultad en la identificación, clasificación y registro en el aplicativo ORFEO de solicitudes para inscripción de iniciativas. 	<p>Falta de integridad en el registro de iniciativas recibidas por la ADR por parte de los proponentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restricciones a los proponentes para acceder a los servicios de cofinanciación de los Proyectos por Parte de la Agencia de Desarrollo Rural. ▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte de los proponentes de Iniciativas de Proyectos por falta de trámite de los mismos o errores en dicha diligencia. ▪ Posibilidad que las Iniciativas de Proyectos no sean tenidas en cuenta para la respectiva Evaluación y Calificación. ▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR.

Recomendación(es): Con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos para la inscripción de iniciativas de PIDAR en el Banco de Proyectos, se sugiere analizar la aplicabilidad de las siguientes recomendaciones:

Al momento que un proponente radique en la UTT una iniciativa: se insta a emplear una bitácora (en Excel u otro medio) destinada a llevar un control externo de los registros de las mismas, contentivas de: el objeto de la iniciativa, la fecha de recepción, número del radicado ORFEO de entrada, nombre del proponente y número de la iniciativa asignado en el Banco de Proyectos (para este último caso, la persona autorizada para el cargue en la herramienta debe cerciorarse de que la iniciativa llegó a estado “Definitivo” y evitar los estados “Borrador”, pues de otra manera, se materializarán errores asociados al consecutivo) y número de radicado ORFEO de respuesta al proponente (salida). En paralelo, dentro del aplicativo ORFEO, cuando se registre la iniciativa, se sugiere que se asigne una etiqueta o identificador para este tipo de radicaciones, de tal manera que se pueda realizar un filtro de la data de dicho software que permita ubicar con precisión, de toda la documentación, la que corresponde a iniciativas. A la final, la generación de un reporte con este filtro debe corresponder con el de la bitácora externa.

Al mismo tiempo, se recomienda complementar la bitácora de radicación Excel con los números de registro de la iniciativa en el Banco de Proyectos (consecutivo), con lo cual, se garantiza que se efectuó la creación correspondiente en la herramienta. Así las cosas, el control se ejecutará con doble propósito para permitir controlar la integridad y existencia de las iniciativas.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: *“La Unidad Técnica Territorial acepta parcialmente el hallazgo o situación encontrada por la OCI, por cuanto la Agencia de Desarrollo Rural en la vigencia 2020 puso a disposición de los productores, una plataforma virtual PERFIL DE PROYECTOS para darle más agilidad a los trámites para acceder a la cofinanciación de los (...) PIDAR.*

La recepción de perfiles se realizó entre el 20 de mayo al 24 de julio del presente año, conforme con los requisitos definidos en el documento de “Condiciones Específicas”.

Es pertinente aclarar que, la UTT no tiene acceso a esta plataforma, lo que le impide a esta Territorial hacer la sustracción de la información de la plataforma virtual al cargue de los perfiles al Banco de Proyectos.

Adicionalmente, aclaramos que el aplicativo ORFEO no permite clasificar las iniciativas en el momento de su ingreso, digitalización y radicación.”

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

- Falta de un encargado en la UTT para llevar el registro y actualización de la inscripción de las iniciativas en el Banco de Proyectos.
- Presunción de que todas Iniciativas registradas en el aplicativo Banco de Proyectos son la totalidad de las solicitudes recibidas en la UTT 11.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Asignar el rol de seguimiento y actualización de datos de las iniciativas del Banco de Proyectos a un profesional de planta de la UTT.	Un profesional para realizar el seguimiento y control del registro al Banco de Proyectos de las iniciativas radicadas en la UTT.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	14-oct-2020	31-dic-2020
Actualizar la matriz de control con la información de las iniciativas cargadas en el Banco de Proyectos.	Matriz de control del Banco de Proyectos actualizada con la información de las iniciativas radicadas en la vigencia 2019 y 2020.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	14-oct-2020	31-dic-2020

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

Concepto de la Oficina de Control Interno: Aceptado con Observaciones

Frente a los argumentos entregados por la UTT 11, esta Oficina de Control Interno conceptúa que, si bien la Agencia de Desarrollo Rural puso a disposición una plataforma para el registro de iniciativas por parte de los productores, las iniciativas relacionadas en el año 2020 fueron radicadas directamente en la Unidad Técnica Territorial, por tanto, deberían haberse inscrito en el Banco de Proyectos, tal como lo menciona la Circular 110 del 6 de julio de 2018 de manera paralela.

Dado que la UTT expone que no es posible acceder a la plataforma virtual de inscripción de iniciativas, se insta a analizar la pertinencia de formular dentro del plan de mejoramiento la solicitud a sede central del acceso a los proyectos inscritos por este medio, con el fin de llevar el control y seguimiento de aquellos que son de jurisdicción de la UTT 11. Ahora bien, si esto no es factible, es necesario que, en virtud de la nueva operación, la UTT indague y/o solicite a la Vicepresidencia de Integración Productiva un concepto sobre la forma en la que se debe continuar con el control de inscripción de iniciativas, con el fin de adoptar los correctivos del caso.

Respecto a los planes de mejoramiento, se conceptúa que, frente a la meta de la primera acción propuesta se indique de qué manera se va a comprobar la asignación del rol de seguimiento y actualización de datos de las iniciativas del Banco de Proyectos.

De otra parte, se considera que el tipo de acción para la segunda propuesta es "correctiva", ya que se presentan proyectos que a la fecha no han sido registrados en el Banco de Proyectos, o no se tiene actualizada la Matriz de Control con información del año 2019 y lo corrido de 2020.

Dentro del aplicativo de ORFEO, tal como se indicó en las recomendaciones de esta Oficina de Control Interno, se puede asignar en el asunto la palabra clave "Iniciativa", u otro identificador, con el fin de que, al descargar la base de datos de ORFEO, sea fácil identificar cuál corresponde a inscripción de proyectos. También es posible llevar el registro de los radicados correspondientes a inscripción de iniciativas en la matriz de control. Es importante que, dentro del plan de mejoramiento se proponga cómo se va a realizar la identificación en el aplicativo ORFEO, si se tiene en cuenta que es el mecanismo mediante el cual se reciben las iniciativas, salvo que, como se indicó previamente, la operación haya cambiado y se requiera actualizar la forma de implementar el control.

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

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

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

De acuerdo con lo anterior, la Oficina de Control Interno revisó una (1) solicitud de habilitación de EPSEA correspondiente a la Corporación Talento Humano de Colombia con NIT 900.007.707-5, y una (1) EPSEA habilitada por la UTT N° 11 correspondiente a la Asociación de Productores Agropecuarios Colombianos - ASOPROACOL con NIT 900.387.508-5, ambas de la vigencia 2019. La Inspección y análisis de los documentos permitió identificar las siguientes situaciones:

- a. **Vinculo comprobable de la persona jurídica interesada en habilitarse con funcionario del equipo mínimo.** En la revisión del expediente de la Corporación Talento Humano por Colombia se evidenció que la solicitud de habilitación fue radicada el 20 de diciembre de 2019; sin embargo, el contrato de vinculación laboral suscrito con el Coordinador Ambiental databa del 2 de mayo de 2020, lo que indicó, que para la fecha en la que se realizó la solicitud el funcionario del equipo mínimo no contaba con vínculo laboral vigente dentro de la Entidad que buscaba habilitarse, y por tanto, no cumplía con lo indicado en la Resolución 0422 del 5 de julio de 2019, Artículo 4 *“Idoneidad del Recurso Humano, formación profesional y Desarrollo de competencias”*, párrafo primero: *“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”*.

- b. **Falta de certificación del equipo mínimo en Extensión Agropecuaria.** Según lo establece la Resolución 0422 del 5 de julio de 2019, en el artículo quinto *“Experiencia en la prestación del servicio”* párrafo tercero, *“(…) los profesionales del equipo mínimo del artículo cuarto, de las EPSEA habilitadas o en proceso de habilitación, tendrán un año a partir de la expedición de la presente resolución para certificarse en extensión agropecuaria o rural, y en normas o competencias laborales vigentes asociadas a la extensión agropecuaria (...)”* (negrilla fuera de texto). Basados en lo expuesto anteriormente, se procedió a verificar el expediente suministrado por la UTT para la EPSEA habilitada Asociación de Productores Agropecuarios de Colombia - ASOPROACOL evidenciando que la entidad debía

contar al 5 de julio de 2020 con la mencionada certificación; no obstante, ésta no fue observada dentro del expediente aportado. Aún contando el tiempo desde la habilitación de la EPSEA (16 de septiembre de 2019), al 16 de septiembre de 2020 también se cumplió un año y la Entidad no acreditó el cumplimiento de este requisito respecto de su equipo mínimo. El mismo incumplimiento se predica de la Corporación Talento Humano de Colombia en proceso de habilitación.

c. Vínculo comprobable de la persona jurídica interesada en habilitarse como EPSEA con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación. De ASOPROACOL se observó un vínculo con la Universidad Nacional de Colombia formalizado el 7 de septiembre de 2016 (fecha de certificación 7 de junio de 2018), entidad válida como organización de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación del sector agropecuario; no obstante, la UTT N° 11 como resultado de la evaluación, solicitó a la Asociación mediante correo electrónico del 13 de agosto de 2019: *"(...) Soporte o Producto obtenido del vínculo de investigación relacionado a través de la experiencia del Director.. (...)"*, documento que fue aportado por el solicitante; sin embargo, de acuerdo con la Resolución 0422 del 5 de julio de 2019, artículo séptimo *"Vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología, e innovación"*, parágrafo segundo *"Las EPSEA habilitadas que acrediten vínculo comprobable finalizado o soportada por al menos un (1) profesional del equipo mínimo, tendrán un año a partir de su habilitación para presentar soportes que permitan verificar un vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación"*, no se evidenció documento que soportara vínculo comprobable a la fecha de esta evaluación (corte al 31 de agosto de 2020); por tanto, no se observa cumplimiento del requerimiento normativo.

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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilitación (registro) de Entidades Prestadoras del 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratación y asignación de recursos del servicio público de extensión

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<p>requisitos habilitantes que deben cumplir las personas jurídicas interesadas en habilitarse como EPSEA.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconocimiento, omisión o errónea interpretación y aplicación de los lineamientos metodológicos contenidos en la Resolución 422 de 2019. ▪ Falta de claridad en el criterio para el tratamiento de las subsanaciones en cuanto a gestión de las respuestas y archivo de la documentación allegada. 	<p>Servicio de Extensión Agropecuaria que no cumplan con los requisitos de la ADR (Resolución 422 de 2019) y de Ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ Posibilidad de realizar una mala evaluación de los requisitos habilitantes de las EPSEAS en beneficio propio o de un tercero 	<p>agropecuaria a entidades que no cumplen con los requisitos mínimos para operar como EPSEA.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 (compromiso de la imagen institucional y reputacional). ▪ Quejas, reclamos o denuncias contra la ADR por descalificación injustificable de Entidades aptas para la prestación 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 su seguimiento 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 sin previo análisis.

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

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: En su respuesta, el pronunciamiento de la unidad auditada frente a cada literal del hallazgo fue “no aceptado”, indicando respecto a cada uno de ellos, lo siguiente:

- a. *“El contrato de vínculo laboral suministrado por CTHC [Corporación Talento Humano de Colombia] (...), se relacionaba con (...), quien sería la profesional que subsanaría los inconvenientes presentados con el profesional inicialmente presentado en la solicitud de habilitación, contrato que corresponde a (...), pero que por condiciones de incumplimiento en los Núcleos Básicos de Conocimiento [NBC] de su formación de Pregrado (Lic. En Biología) no se encontraba entre los NBC estipulados en la Resolución 422 de 2019, de acuerdo con concepto jurídico emitido por la Dirección de Asistencia Técnica [DAT], lo cual obligó a la Entidad a cambiar el profesional y anexar uno nuevo con un vínculo actualizado. Es importante mencionar que, el contrato (...) no fue aportado en la información suministrada, debido a que la documentación se descargó del aplicativo SharePoint que dispone la DAT, el cual es administrado bajo sus profesionales, quienes en acciones derivadas a prevenir posibles confusiones suprimieron el contrato (...), dejando finalmente el de la profesional (...) que cumplía con los requisitos estipulados en la Resolución 422 de 2019; causando la situación hallada por la OCI. (...).”*

- b. *“El proceso de certificación del equipo mínimo en Normas de Competencias Laborales a la fecha considerada por la OCI, se encontraba en proceso de inicio por parte del SENA, siendo esta la única entidad de formación encargada en el proceso de certificación, motivo por el cual, a la fecha no se ha expedido certificación alguna a ninguno de los miembros del equipo mínimo de las diferentes entidades habilitadas y en proceso de habilitación a nivel nacional, siendo esto motivo causal de no evidenciarse los soportes en las carpetas suministradas a la OCI. Adicionalmente, esta UTT no ha sido socializada de un procedimiento para el proceso de seguimiento a las EPSEAS, ya que la Resolución 422 de 2019, manifiesta el seguimiento a las entidades, pero su reglamentación o procedimiento debe ser formulado y socializado por la DAT. Frente al particular, se suma que el pasado 24 de septiembre de 2020 se expidió la Resolución 213, con la cual se revocaron los párrafos terceros de los artículos quinto y décimo de la Resolución 422 del 05 de julio de 2019. (...).”*
- c. *“De acuerdo con las diferentes socializaciones y capacitaciones realizadas por la DAT frente al proceso de habilitación de EPSEA, en ninguna se ha realizado la exposición a detalle de un procedimiento o lineamiento al proceso de seguimiento a las EPSEA habilitadas, y siendo esta función desarrollada directamente por la Dirección de Asistencia Técnica, en la cual, de acuerdo con el Artículo Décimo Noveno de la Resolución 422 de 2019 realizaron la selección al azar del 20% de las EPSEAS habilitadas a nivel nacional para el respectivo seguimiento y, que para el caso de las habilitadas en el Departamento del Huila y Caquetá ninguna fue seleccionada. Por tal razón, a nivel de seguimiento por parte de la Territorial, se realizó la revisión de documentación presentada por la entidad para el proceso de renovación, la cual fue radicada el pasado 25 de agosto de 2020, donde se solicitó que el vínculo con entidades de formación y/o capacitación fuera directamente entre la organización y la entidad, debido a que el soporte presentado no cumplía con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo séptimo de la Resolución 422 de 2019. (...).”*

Concepto de la Oficina de Control interno: No Aceptado

Con base a las respuestas y documentación aportada por la UTT, esta Oficina de Control Interno manifiesta que:

- Pese a que los solicitantes tienen la posibilidad de subsanar la información inicialmente aprobada, es importante considerar que, conforme a la evidencia documental que constituyen los expedientes digitales de los proponentes, no se observó la referida por el funcionario delegado de la UTT durante la fase de ejecución de las pruebas. Es de aclarar que, el 1 de septiembre de 2020 la Oficina de Control Interno realizó solicitud de información en cuanto a todas las subsanaciones emitidas por la UTT para los proponentes, sobre los cuales se recibió respuesta el 8 de septiembre de 2020, donde no se aportó o informó acerca del hecho mencionado en las justificaciones. Ahora bien, dado que la novedad está siendo notificada en esta instancia, se identifica que la UTT presenta debilidades en la gestión documental de los archivos digitales referentes a EPSEAS y que además, incumplió con los términos de la Carta de Representación suscrita el 12 de agosto de 2020, en particular, los que indican: *"Me comprometo 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 *"Me comprometo a revelar a los auditores y a poner a su disposición todos los documentos y registros que dan evidencia de los resultados de gestión, contractuales y/o reglamentarias que me corresponden o han sido asignados, sobre los cuales manifiesto que no presentan errores importantes o relevantes"*. Adicionalmente, la siguiente afirmación de la UTT le da la razón a la argumentación de esta Oficina de Control Interno: *"Es importante mencionar que el contrato (...) **no fue aportado en la información suministrada**, debido a que la documentación se descargó del aplicativo SharePoint que dispone la DAT y el cual es administrado bajo sus profesionales, quienes en acciones derivadas a prevenir posibles confusiones suprimieron el contrato (...), dejando finalmente el de la profesional (...) que cumplía con los requisitos estipulados en la Resolución 22 de 2019; **causando la situación hallada por la OCI**"* (negritas fuera de texto).

- En la Resolución 213 del 24 de septiembre de 2020 se evidencia que el párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución 422 fueron revocados; sin embargo, es de aclarar que la normatividad no tiene aplicabilidad retroactiva, por tal razón, era responsabilidad de la EPSEA habilitada (ASOPROACOL) aportar la documentación pertinente a la certificación de estudios en extensión agropecuaria del equipo mínimo, la cual se encontraba en vigor antes de la entrada en vigencia de la Resolución aludida (213). En consecuencia, la documentación allegada no desvirtúa el hallazgo evidenciado durante la auditoría, y que se configuró sobre hechos anteriores a su expedición. También le asiste la razón a esta Oficina de Control Interno la exposición de motivos de la UTT, en el siguiente sentido: *"El proceso de certificación del equipo mínimo en Normas de Competencias Laborales a la fecha considerada por la OCI, se encontraba en proceso de inicio por parte del SENA, siendo esta la única entidad de formación encargada en el proceso de certificación, motivo por el cual a la fecha no se ha expedido certificación alguna a ninguno de los miembros del equipo mínimo de las diferentes entidades habilitadas y en proceso de habilitación a nivel nacional, siendo esto motivo causal de no evidenciarse los soportes en las carpetas suministradas para la OCI"* (negritas fuera de texto). Así las cosas, se materializó el incumplimiento mentado a los términos de la Resolución 422 de 2019 - artículo quinto.
- De acuerdo con lo expuesto en el procedimiento PR-SPE-001 de EPSEAS, numeral 6. "Desarrollo", actividad 13 "Realizar seguimiento de los requisitos mínimos a las EPSEA habilitadas", se establecen como responsables del seguimiento tanto a los profesionales de la Dirección de Asistencia Técnica (DAT) como a los de la UTT; sin embargo, en la respuesta dada por la UTT señalan que esta es responsabilidad exclusiva de la DAT. Aunado a esto, el correo señalado junto con la lista de chequeo corresponde a la solicitud de renovación de la EPSEA habilitada, hecho que no da respuesta al presente hallazgo y que, en consecuencia, no desvirtúa lo evidenciado. La situación es reforzada por la afirmación de la UTT, cuando indica que: *"(...) se realizó la revisión de documentación presentada por la entidad para el proceso de renovación la cual fue radicada el pasado 25 de agosto de 2020, donde se solicitó que el vínculo*

con entidades de formación y/o capacitación fuera directamente entre la organización y la entidad, **debido a que el soporte presentado no cumplía con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo séptimo de la Resolución 422 de 2019**" (negrita fuera de texto).

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

HALLAZGO N° 12. Debilidades en la socialización de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural y en la asignación de plazos y seguimiento a la ejecución de metas de corto plazo.

Descripción: De acuerdo con lo establecido en el **Decreto 2364 de 2015**, por el que "(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...), Artículo 4°. "Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, las siguientes: (...). 2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial en las entidades territoriales e instancias de integración territorial, (...)." Artículo 22°. "Unidades Técnicas Territoriales. Son funciones de las Unidades Técnicas Territoriales, las siguientes: (...) 2. Ejecutar las actividades de formulación de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y de promoción de la participación y la asociatividad, bajo los lineamientos del Presidente de la Agencia y del Vicepresidente de Integración Productiva. (...). 5. Asesorar y acompañar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, en la elaboración de los planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial", la Oficina de Control Interno revisó el Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial del Departamento del Huila, donde identificó las siguientes situaciones:

- **Ausencia de documentos que sustenten la socialización del PLAN.** En la documentación aportada por la UTT no se evidenció soporte que diera cuenta de la socialización del PLAN. Al respecto, la Oficina de Control Interno, mediante correo electrónico del 17 de septiembre de 2020, manifestó que: “(...) *Para el caso de la socialización solo vi adjunta un acta de reunión N° 10 del 31 de octubre de 2017; sin embargo, en el contenido se menciona la socialización que hicieron al Gobernador del Departamento y su interés de participar en el proyecto, con base en lo anterior, solicito por favor me envíes los oficios en los que formalizaron la invitación para la socialización del proyecto ante las diferentes entidades gubernamentales y departamentales, así como el acta en la que desarrollan el proceso de socialización (...), contextualización y avance del PIDARET y los listados de asistencia de la totalidad de personas que hicieron parte de este proceso*”; frente a la inquietud planteada, la UTT envió información el 30 de septiembre y 01 de octubre de 2020; no obstante, al inspeccionar los documentos aportados, se reiteró en el envío la misma Acta N° 10 señalada en el correo de solicitud y el Acta N° 002 del 10 de octubre de 2017, la cual tiene por objetivo “*Presentación, lineamientos y alcances del Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – Huila*”, en consecuencia, no fue posible evidenciar el adecuado proceso de socialización del PLAN ante las distintas entidades.
- **Metas con plazo de acción no definido.** Basados en el documento “*Huila-Tomo 1*”, en su numeral 3 “*Planeación estratégica*”, se evidenciaron 23 (veintitrés) metas del eje 1 de Competitividad, 16 (dieciséis) del eje 2 de Inclusión Productiva, 4 (cuatro) del eje 3 Ordenamiento Social y 1 (una) del eje 4 Fortalecimiento institucional (en todos los casos, ver columna “*Plazo de acción C/M/L*”), que no contaban con un plazo de ejecución establecido, es decir, estas metas dentro de su alcance estaban determinadas a corto, mediano y largo plazo (o alguna combinación de corto con mediano o mediano con largo plazo), lo que dificultó establecer la frecuencia de su implementación para efectos de su seguimiento. Aunado a lo anterior, al realizar cruce de información entre el número total de metas definidas en el PLAN (117) y el documento “*Comparativa Plan de Desarrollo Departamental – PIDARET (1)*” (38), se evidenció una diferencia total de 79 metas.

- **Metas de corto plazo definidas en el PLAN sin definición de fecha para su implementación.** Teniendo en cuenta el documento *“Comparativo Plan de Desarrollo Departamental - PIDARET (1)”*, se evidenciaron 22 metas de corto plazo que, de acuerdo con el PLAN, son aquellas definidas entre el primer y quinto año de implementación (y seleccionadas por esta Oficina de Control Interno por la factibilidad de ser evaluadas, teniendo en cuenta que el PIDARET se formuló en el año 2019), encaminadas a fortalecer cada uno de los ejes definidos dentro del PLAN, a saber: eje de competitividad, de inclusión productiva, de ordenamiento social y de fortalecimiento institucional, se realizó revisión a cada una de las metas propuestas según documento remitido por la UTT, evidenciando que en esta matriz no se contemplaron las fechas en las que se realizará la implementación de cada una de ellas, lo que dificulta determinar si cada una de ellas ya debería estar cumplida, o por lo menos, con un porcentaje de avance definido. En este sentido, mediante correo electrónico del 1 de septiembre de 2020 a la UTT, se indagó sobre: *“Evidencia del cumplimiento y/o avance de los indicadores de las metas y productos de corto plazo establecidas en el PIDARET”*; sobre lo cual la UTT suministró el 5 de septiembre de 2020 información concerniente al PLAN; no obstante, al proceder con su verificación no se observaron comentarios frente a su avance, ni evidencia que sustente la actividad, por tanto, no fue posible verificar el adecuado seguimiento a las metas establecidas.

Estas situaciones contravienen lo establecido en el documento *“Lineamientos de política, conceptos y metodología”* para la formulación de *“Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial”* el cual indica:

- **“Fase I. Alistamiento.** *Corresponde a la preparación de las condiciones institucionales y técnicas territoriales, para dar inicio al proceso de planeación del desarrollo agropecuario y rural departamental. **Iniciando con la socialización a los actores territoriales de los objetivos**, enfoque metodológico, requerimientos del proceso de planeación y alcances del PLAN”.* (negrilla fuera del texto).
- **“Metas e indicadores de resultados del PLAN.** *Para el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados del PLAN, es necesario contar con la definición*

*clara de sus fines, propósitos, productos, metas e indicadores de gestión (...), (...) las metas e indicadores definidos deben ser específicos, precisos y orientados a medir un resultado **concreto, medibles, alcanzables, relevantes y con un plazo de tiempo límite para ser cumplidos***. (negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, estas irregularidades reflejan un incumplimiento al “Procedimiento para estructuración de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial” (PR-PID-001) Versión 2, numeral 6 “Desarrollo”, Actividad 8. “Monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan”, el cual indica que: “PLAN consiste en el diseño e implementación de una estructura de monitoreo, seguimiento y evaluación, que establezca sistemas y procesos necesarios para asegurar que se logren resultados propuestos, identificando oportunamente y solucionando los obstáculos que se presenten durante su ejecución”.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidades en aplicación de criterios y lineamientos establecidos por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la implementación de Planes Integrales Departamentales. ▪ Falta de coordinación y seguimiento desde el nivel central a las actividades de implementación al PLAN, ejecutadas por la Unidad Técnica Territorial. ▪ Inadecuada gestión y monitoreo de los planes departamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incumplimiento o falta de monitoreo / seguimiento de las metas de corto plazo (primeros cinco años) estipuladas en el PIDARET definitivo del Departamento. ▪ Incumplimiento de las metas establecidas para la formulación de los PIDARET a nivel nacional. ▪ Inadecuada e/o insuficiente identificación de actores territoriales que deberían vincularse a la estructuración de los Planes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imposibilidad para avanzar en las gestiones frente a la implementación de los Planes Integrales Departamentales, afectando el horizonte temporal estimado del PLAN. ▪ Pérdida de credibilidad de la ADR frente a los actores territoriales, lo cual dificulta la adopción de las políticas de desarrollo rural construidas por la Entidad, y por tanto afectando a la población rural beneficiaria. ▪ Materialización de eventuales riesgos por falta de detección oportuna de dificultades para la implementación de acciones y verificación de avances en metas e indicadores. ▪ Pérdida de la trazabilidad de la información recopilada y necesaria para la correcta estructuración y entendimiento del PIDARET.

Recomendación(es): Es importante que el Director y equipo de la UTT adopten las siguientes recomendaciones:

- Establecer responsables de supervisión: Se recomienda que se definan responsables mediante la articulación de esfuerzos con el nivel central, definiendo tiempos de

seguimiento, documentos derivados de las tareas asignadas, alertas y cambios que requiera el PLAN.

- Monitoreo de avances del PLAN: Se insta a que los encargados de realizar el monitoreo de las metas e indicadores definidos comparen los resultados expuestos en cada seguimiento y en caso de identificar desviaciones significativas (previamente planteados los umbrales de tolerancia), realizar las gestiones de subsanación pertinentes, debidamente documentadas y que sean trazables.
- Recopilar información faltante de PIDARET: Por parte de los responsables designados en la UTT, establecer mecanismos para recopilar la información faltante correspondiente a la ejecución de las funciones establecidas para la Unidad del Plan en el marco de las fases que han sido desarrolladas y las cuales no cuentan con sustento, esto con el fin de evitar errores u omisiones que lleven a incumplimientos establecidos en el manual o procedimiento de PIDARET.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: “(...): De acuerdo con el proceso de socialización solicitado en la fase de alistamiento por parte de la OCI, se menciona que este evento fue realizado en la ciudad de Bogotá a cargo de la Vicepresidencia de Integración Productiva - VIP Nivel Central el 12 de septiembre 2017, con actores de las entidades territoriales, gremios y demás, siendo esto garante de la actividad solicitada y sus soportes deben ser requeridos a la mencionada dependencia. Es importante resaltar que, en la actividad relacionada la participación del Gobernador (...) no fue posible, motivo por el cual, desde Nivel Central se instruyó a la UTT - FAO para realizar las socializaciones con la Gobernación del Huila, las cuales se constatan en las actas entregadas como soportes de las socializaciones para la firma del Acuerdo de Intención entre ADR - Gobernación del Huila.

En cuanto a las metas sin plazo de acción definidos, la UTT en el proceso de estructuración realizó el acompañamiento al equipo FAO para el desarrollo de cada una de las fases según los procedimientos, metodologías y lineamientos que establecían FAO y Nivel

Central para su desarrollo, motivo por el cual, la formulación de plazos a las metas se encontraba a cargo de las directrices que se impartían por FAO y el Nivel Central para la selección unificada a nivel metodológico de formulación, ya que estos PIDARET se ejecutaron de manera simultánea en 10 departamentos y en cada uno de ellos se empleó la misma metodología.

Finalmente, para el proceso de implementación y seguimiento la VIP Nivel Central a través de apoyo solicitado por la UTT en correo electrónico del 08 de octubre de 2020, para la respuesta a los hallazgos, manifiesta encontrarse desarrollando, tanto la estrategia como el procedimiento necesario para avanzar en la implementación y seguimiento. No obstante, se han realizado reuniones de articulación con la Gobernación para iniciar el proceso de acompañamiento a la implementación.”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Una vez revisadas las situaciones expuestas por la UTT, esta Oficina de Control Interno no las Acepta, conforme a los siguientes razonamientos:

- a. Basados en lo expuesto en el Acta de Reunión N° 10 del 31 del octubre de 2017 en la que se expresa “(...) Se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá el lanzamiento oficial del PLAN, con la participación del presidente de la ADR a la que fueron convocados los 10 departamentos piloto que desarrollarán los primeros planes del país, donde los Gobernadores asistentes firmaron una Manifestación de Intención para la articulación y desarrollo del PLAN. Al no contarse con la participación del departamento del Huila en el evento mencionado, se hace entrega al Gobernador de dicha Manifestación para que sea analizada y firmada como constancia de su compromiso en el formulario del PLAN”, aunado a lo anterior, en el listado de asistencia aportado a esta acta, se observa la firma de 10 asistentes de las siguientes entidades: ADR, FAO y Gobernación; según lo expuesto anteriormente, no se evidenció la asistencia de los demás entes territoriales, y por tanto, la evidencia aportada no desvirtúa el hallazgo reportado. Llama la atención que la UTT se desligue de sus responsabilidades de

apoyar la ejecución del PLAN bajo el argumento de que fue una labor realizada por el nivel central.

- b. Con respecto a las metas de corto plazo, las razones expuestas por la UTT no dan cuenta de fechas tentativas de cumplimiento para su monitoreo y avances, por lo cual ratifica la conclusión de esta Oficina de Control Interno, e incumple los términos precitados en el cuerpo del reporte, como sigue: ***“Metas e indicadores de resultados del PLAN. Para el proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados del PLAN, es necesario contar con la definición clara de sus fines, propósitos, productos, metas e indicadores de gestión y resultados (...). Las metas e indicadores definidos deben ser específicos, precisos y orientados a medir un resultado concreto, medibles, alcanzables, relevantes y con un plazo de tiempo límite para ser cumplidos. (...) La característica de "medible" en las metas e indicadores propuestos, significa que deben existir medios disponibles para establecer los avances logrados en los resultados u objetivos formulados para el PLAN”*** (negrita y subrayado fuera de texto). El hecho de que el nivel central y FAO no hayan definido estas reglas de seguimiento no es indicativo válido y suficiente para sustentar el incumplimiento, debiéndose obtener conceptos o instrucciones de la Vicepresidencia de Integración Productiva para poder delimitar en el tiempo las metas establecidas. No hacerlo supone incurrir en imprecisiones respecto de indicar si se cumplió o no con alguna actividad propuesta.
- c. Si bien es cierto que el ejercicio de implementación del PLAN es dinámico y no estático, y que la formulación de metas de corto plazo se consideran para un horizonte entre 1 y 5 años, esto no implica que la UTT, en conjunto con los demás actores involucrados, no apoye u oriente la asignación y monitoreo de su implementación, y efectúe el control de cambios/novedades para reconocer los comportamientos de las variables territoriales, teniendo en cuenta que la Gerencia del Plan (Unidad Integrada por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Empresarial, Oficina Asesora de Planeación y Apoyo de la UTT de ADR - Gráfico 17 de la página 137 del documento "Huila - Tomo 1: *"(...) gestiona la conformación y funcionamiento de las instancias vinculadas al proceso de seguimiento, evaluación y ajuste del Plan integral departamental de*

*desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial-Nariño. Iniciando por la definición de su propio reglamento de funcionamiento y la **revisión de los indicadores, metas, línea base y fuentes de verificación para realizar el seguimiento y evaluación de los avances en la implementación del Plan y resultados alcanzados en el desarrollo agropecuario y rural departamental***" (página 137 ídem - negrilla fuera de texto).

El párrafo final de la exposición de la UTT afirma que: *"(...) para el proceso de implementación y seguimiento la VIP nivel central a través de apoyo solicitado por la UTT en correo electrónico del 08 de octubre de 2020, para la respuesta a los hallazgos, **manifiesta encontrarse desarrollando tanto la estrategia como el procedimiento necesario para avanzar en la implementación y seguimiento**"* (negrita fuera de texto), lo que supone de entrada que no existen lineamientos para el monitoreo. En este sentido, esta Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para subsanar las situaciones descritas e identificadas en este hallazgo y que no fueron aceptadas por los responsables de la unidad auditada, para que los riesgos identificados y asociados sean gestionados para evitar su materialización. En consecuencia, continuará abierto hasta que se identifiquen las causas que lo generaron, y se formulen y ejecuten las acciones correctivas o preventivas pertinentes.

HALLAZGO N° 13. Deficiencias en el planteamiento de indicadores, niveles de avance y en el soporte de indicadores del Plan Operativo de la UTT (vigencia 2020).

Descripción: La actividad 11 *"Reportar el avance en la gestión de actividades programadas"* del numeral 6 del procedimiento *"Formulación, Seguimiento y Ajustes a Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional"* (PR-DER-008) establece que: *"Mensualmente los responsables en cada dependencia deben reportar los avances y cargar las evidencias que correspondan en la herramienta dispuesta para tal fin. Este reporte se debe realizar dentro de los 8 primeros días hábiles de cada mes. Los avances de las Unidades Técnicas Territoriales -UTT serán consolidados desde la Vicepresidencia de Integración Productiva quien reportará el avance consolidado"*

Así las cosas, esta Oficina de Control Interno solicitó a la UTT el Plan Operativo de la vigencia 2020 junto con los correspondientes soportes de ejecución de las subactividades allí incluidas, en aras de verificar las gestiones en los componentes de Activos Productivos, Comercialización, Adecuación de Tierras y Asistencia Técnica, identificando las siguientes situaciones:

a. Incongruencia entre las subactividades, la formulación de los indicadores y las metas propuestas. La Oficina de Control Interno encontró que las métricas definidas para veinticuatro (24) subactividades del Plan Operativo no pueden ser cuantificadas, pues, a pesar de que se establecieron en términos porcentuales, no se indicó el algoritmo para su cómputo o, en otros casos, se establecieron de forma subjetiva, dificultando la manera en la que puede comprobarse. Así mismo, respecto a la meta, se propone en algunos casos un límite de 100%; no obstante, al no conocerse la base a obtener en términos numéricos, no puede determinarse cómo se cumple la meta. También pudo establecerse que algunas subactividades, en su diseño (descripción) no son medidas adecuadamente a través del indicador establecido.

***Nota:** En el reporte de hallazgo suministrado a la UTT, la Oficina de Control Interno detalló las observaciones identificadas en un cuadro, asociándolas a cada subactividad, indicador y meta definida en el Plan Operativo de la UTT (vigencia 2020).*

b. Falta de avance y/o atrasos en la ejecución de indicadores del Plan Operativo. En la verificación del cumplimiento de diecisiete (17) indicadores del Plan Operativo con corte a 31 de agosto de 2020, se observó:

- Catorce (14) indicadores que no se habían efectuado, y, aunque todavía no se cumplía el periodo propuesto de ejecución total (entre octubre y diciembre), denotaba que la UTT podría presentar dificultades para su cumplimiento, considerando los tiempos que restaban de la vigencia 2020.

- Tres (3) indicadores vencidos, es decir, no se ejecutaron durante el periodo de tiempo propuesto por la UTT (marzo y agosto), lo que denotaba inadecuado diseño y/o planeación de los tiempos de cumplimiento de dichos indicadores.

Nota: En el reporte de hallazgo suministrado a la UTT, la Oficina de Control Interno detalló en un cuadro cada indicador con su fecha de inicio y finalización planeada, el porcentaje de avance al 31 de agosto de 2020 y las observaciones correspondientes, de acuerdo con el nivel de avance evidenciado.

c. Evidencia faltante e/o inconsistente con las subactividades e indicadores que soportan. En el análisis del Plan Operativo, esta Oficina de Control Interno analizó y contrastó los registros de este frente a los soportes y demás evidencia aportada por la UTT, observando inconsistencias en los niveles de avance reportados y evidencia incompleta. A continuación, en la siguiente tabla se ilustran algunas de las situaciones identificadas; el 100% de ellas fueron comunicadas a los responsables en la UTT.

CRITERIO	JUSTIFICACIÓN APORTADA POR LA UTT	OBSERVACIONES
Indicador: "Participar en la Estructuración de PIDAR (Acuerdo 007)"	<i>Se tiene las iniciativas 723, 799 y 1235, resaltando que las dos primeras ya fueron subsanadas en el Banco de Proyectos; La última iniciativa se encuentra en proceso de subsanación a partir del 03/07/20</i>	En la carpeta del componente de Activos Productivos se observó archivo PDF con pantallazos del Banco de Proyectos, donde se evidenciaron los identificadores de iniciativas de Proyectos N° 723, 799 y 1235. Con dicha información no es posible concluir sobre la participación de la UTT, dado que, a pesar de que los estados que se identificaron fueron "Asignando Evaluadores" (los dos primeros) y "En Subsanación", no hay manera de determinar que la participación es de la UTT. De esta manera, se recomienda fortalecer la evidencia, en aras de mostrar los servidores del equipo de la UTT que intervienen en la estructuración de dichos proyectos. Ahora bien, la fecha de creación de las primeras dos iniciativas (723 y 799) datan del año 2018, por lo que, no se consideran proyectos válidos para evaluar en el Plan Operativo del año 2020, considerando que el inicio de las acciones va desde el 1 de marzo hasta el 15 de diciembre de 2020, por lo que, se estarían considerando hechos cumplidos. En virtud de ello, el avance cuantitativo de 3 es impreciso.
Indicador: Municipios con circuitos cortos comercialización implementados (mercados campesinos, agroferias, ruedas de negocios).	<i>Se anexan informes de mercados campesinos realizados el municipio de Neiva - Huila</i>	En la carpeta de Comercialización - Mercados Campesinos UTT N° 11 Neiva, suministrada por la UTT, se identificaron 12 archivos Word de actas de reunión de mercados campesinos, 2 actas de Ruedas de Negocio y 2 Informes de Mercado Campesino. Ninguno de los archivos tiene firmas ni se acompañó de los listados de asistencia correspondientes. Llama la atención que, pese a la existencia de la evidencia, no se incluyó el avance cuantitativo del indicador en el Plan Operativo.

CRITERIO	JUSTIFICACIÓN APORTADA POR LA UTT	OBSERVACIONES
Subactividad: Reuniones de seguimiento con las comunidades sobre el avance de las obras de rehabilitación del Distrito La Ulloa y el Proyecto Tesalia - Paicol, Huila.	<i>En las obras de rehabilitación del Distrito de la Ulloa se cuenta con el soporte de reunión con la comunidad. Para el Distrito Tesalia - Paicol no se tiene a la fecha reunión realizada frente al desarrollo de obras, debido a que se encuentra en etapa de estudios y diseños para la terminación de sus obras físicas.</i>	La UTT manifestó que: "Se anexa acta y listado de asistencia de la reunión realizada en el Distrito de la Ulloa"; no obstante, en la carpeta aportada por la UTT no se identificaron dichos soportes, por lo cual, no fue factible corroborar el avance reportado. Llama la atención que, dentro del indicador se haya considerado el Distrito de Tesalia - Paicol, a sabiendas que se encuentra en etapa de actualización de estudios y diseños. En la carpeta de la UTT se observó informe de la interventoría de este proyecto; no obstante, este no es parte de las evidencias y registros que prevé el Plan Operativo.

Con base al análisis efectuado, esta Oficina de Control Interno concluye que la UTT debe fortalecer su esquema de soporte documental de las métricas definidas en su Plan Operativo, realizando una adecuada asociación con cada subactividad e indicador.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiencias en el diseño, planeación y/o establecimiento de indicadores y su correlación con subactividades, metas y evidencias, así como roles de la UTT. ▪ Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información recopilada para soportar la ejecución de los indicadores. ▪ Falta de monitoreo periódico al estado del Plan Operativo y sus indicadores. ▪ Falta de disposición de un mecanismo de control de las evidencias asociadas a cada indicador. 	<p>Inobservancia del Plan de Acción Institucional (Plan Operativo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incumplimiento de las subactividades, metas, e indicadores establecidos en el Plan Operativo de la UTT. ▪ Reportes de información o rendiciones de cuentas sobre gestiones de la UTT con posibles errores, omisiones o inexactitudes. ▪ Sobre o subestimación del estado real de los indicadores. ▪ Eventuales procesos disciplinarios contra los servidores encargados de reportar, actualizar o cargar los soportes de los indicadores contenidos en el Plan Operativo por posible ejercicio negligente de sus funciones.

Recomendación(es): La UTT 11 debe analizar la posibilidad de adoptar los siguientes cursos de acción para asegurar el cumplimiento del Plan Operativo asignado:

- Asignar servidores públicos específicos para listar las evidencias y realizar los reportes correspondientes, evitando variar o rotar a los encargados, y así conservar la uniformidad en la presentación de la información.
- Fortalecer las capacidades de los servidores públicos de la UTT sobre cómo deben construirse los indicadores, metas y resultados en el Plan Operativo. En este punto, es importante que se aborden temas como: validez, suficiencia y competencia de la evidencia a suministrar, fuentes de origen de los datos utilizados para el cálculo de los indicadores, frecuencia de reporte y señales de alerta frente a posibles rezagos para cumplir las metas, entre otros que se consideren relevantes.
- Establecer esquemas de monitoreo supeditados a la frecuencia de cumplimiento de los indicadores, es decir, conforme a un cronograma previamente establecido. Para el efecto, se pueden parametrizar alertas de Outlook, o diseñar un tablero de control que se pueda actualizar con base al resultado de reuniones semanales (o con la periodicidad que se determine al interior de la UTT), que permitan corroborar los avances y acciones pendientes, con el fin de tomar los correctivos del caso que permitan ajustar o solicitar una oportuna modificación de los términos de cálculo de los indicadores.
- Desde la Dirección de la UTT se insta a participar en reuniones con la Vicepresidencia de Integración Productiva para establecer consensuadamente los objetivos que se proponen cubrir durante la vigencia, analizando y documentando su congruencia para aprobación final. Sin este escenario, no deberían elevarse para autorización los planes operativos propuestos, pues ello evitaría incurrir en imprecisiones o discrepancia de criterios o expectativas. Se exhorta a incluir en el racional de cada indicador la evidencia que respaldará los avances, de tal manera que exista uniformidad de criterios y se garantice el cargue asociado y pertinente en las circunstancias. Adicionalmente, se recomienda cuando menos realizar las siguientes validaciones de registro y control:

- Que al corte de cada período sea entregada exactamente la cantidad de evidencia propuesta y en los términos estipulados, evitando interpretaciones subjetivas del indicador, de allí la importancia en su diseño.
- Que la evidencia corresponda al indicador y/o meta reportada y al período objeto de reporte.
- Asignar una lista de chequeo por indicador y referenciarla para asociarla a la medición correspondiente.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente

Justificación: *“Frente al hallazgo “Incongruencia entre las subactividades, la formulación de los indicadores y las metas propuestas” no se acepta su causa, debido a que estas acciones derivan de actividades realizadas por la Oficina de Planeación, quienes remitieron el Plan Operativo para realizar el proceso de seguimiento a través de correo electrónico, en donde se incluía una matriz con los indicadores, metas y evidencias y se direccionaba una carpeta en One Drive para el cargue y validación de soportes, de acuerdo con el avance que se realizará por parte de la UTT, siendo importante resaltar que desde la Dirección de la UTT no se participó en espacios de socialización de metas, indicadores, actividades y subactividades de concertación para el establecimiento de dicha matriz.”*

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

- Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información recopilada para soportar la ejecución de los indicadores.
- Falta de disposición de un mecanismo de control de las evidencias asociadas a cada indicador.
- Falta de monitoreo periódico al estado del Plan Operativo y sus indicadores.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Establecer mecanismos de control para la revisión de soportes y/o evidencias para el cumplimiento de los indicadores.	Gestionar mesa de trabajo con las dependencias de Activos Productivos, Comercialización, Adecuación de Tierras y Asistencia Técnica para consensuar los soportes necesarios para el cumplimiento de los indicadores.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	2-nov-2020	20-dic-2020
Consensuar con la Oficina de Planeación una revisión de cada uno de los indicadores frente a los soportes generados por la UTT.	Coordinar reunión de articulación con la Oficina de Planeación en la cual se revise la relación soporte – meta verificando la pertinencia para el avance de ejecución.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	2-nov-2020	20-dic-2020
Realizar un reporte mensual del seguimiento al avance a cada una de las metas propuestas en el Plan Operativo.	Presentar reporte de avance mensual de las metas propuestas de acuerdo con los tiempos establecidos para su cumplimiento.	Preventiva	Equipo Humano UTT 11	2-nov-2020	20-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 11, esta Oficina de Control Interno conceptúa que:

- Independientemente de que la UTT no haya participado en los escenarios de elaboración de metas e indicadores del Plan Operativo, si debió haber un ejercicio de análisis de los objetivos que desde Sede Central se le asignaron, con el fin de validar si eran razonables, medibles o alcanzables, por lo que esta Oficina de Control Interno no encuentra congruente que la UTT no haya efectuado sugerencias o solicitudes con inquietudes sobre el Plan Operativo a su cargo, más si está efectuando gestiones para su cumplimiento, aunque algunas de ellas estén rezagadas y/o vencidas.
- Respecto a la primera acción propuesta, se indica el establecimiento de "mecanismos de control" sin indicar cuáles son. El análisis de la acción apunta a que la UTT busca consensuar y definir con las dependencias de Activos Productivos, Comercialización, Adecuación de Tierras y Asistencia Técnica las evidencias a aportar para sustentar los

indicadores y su ejecución. De uno u otro modo, no se identifica cómo el establecer las evidencias ayuda a atacar la causa de la falta de análisis de la información, por lo que, se sugiere afinarla. Respecto al periodo, esta Oficina de Control Interno insta a analizar su pertinencia, pues se considera insuficiente teniendo en cuenta todas las subactividades del Plan Operativo.

- Frente a las otras dos acciones propuestas, si bien atacan las causas, se insta a analizar si los periodos propuestos para su ejecución son factibles. Para la segunda, deberá evaluarse si la reunión es dable, toda vez que se aproxima el cierre de la vigencia 2020, por lo que, cualquier cambio o determinación sobre las metas propuestas resulta no solo tardía, sino que podría redundar en el incumplimiento del Plan; no obstante, deberá considerarse para los planes que en lo sucesivo se vayan a elaborar, garantizando la participación en las reuniones con la Oficina de Planeación.

HALLAZGO N° 14. Controles con resultados de diseño e implementación deficientes en los procesos desarrollados por la UTT

Descripción: Esta Oficina de Control Interno documentó mediante pruebas de recorrido el diseño e implementación de los controles que la UTT 11 debe considerar en los diferentes frentes de trabajo misionales, atendiendo a los procedimientos adoptados a través del Sistema Integrado de Gestión - SIG y las matrices diseñadas para el efecto. Como producto de esta labor, se identificaron diecisiete (17) controles asociados a los procesos misionales de Estructuración de Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, Estructuración y Formulación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, Implementación de Proyectos Integrales, Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y Prestación y Apoyo al Servicio Público Adecuación de Tierras, que presentaron deficiencias en estos componentes (diseño e implementación).

Nota: *En el reporte de hallazgo suministrado a la UTT, la Oficina de Control Interno detalló en un cuadro cada control por proceso misional, acompañado de la justificación de la UTT y del racional del caso por parte del equipo auditor, descrito como “Comentario OCI”.*

El conjunto de las desviaciones expuestas denota incumplimiento de los términos del numeral 13.1 *"Valoración de los controles para la mitigación de los riesgos"* de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) que indica: *"El adecuado diseño de los controles debe tener en cuenta: * Definir el Responsable para realizar la actividad (...). * Determinar la periodicidad de ejecución en forma consistente y oportuna (...). * Indicarse el propósito del control y que conlleva a prevenir las causas o detectar la materialización del riesgo. * Establecer cómo se realiza la actividad de control para evaluar si la fuente u origen de la información que sirve para ejecutar el control es confiable para la mitigación del riesgo. (...) * Evidenciar la ejecución del control de acuerdo con los parámetros establecidos anteriormente"*, toda vez que, se concluyó desviaciones menores sobre la frecuencia de ejecución, o la falta de ejecución de dichos controles.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se realiza seguimiento a los riesgos y los controles mitigantes contenidos en las matrices de riesgo-control por parte de la UTT. ▪ Falta de involucramiento y comunicación del nivel central con la UTT para orientar la ejecución de los controles y tareas procedimentales en los frentes de trabajo. ▪ Inadecuada interpretación de las responsabilidades de la UTT en la gestión de los riesgos de los procesos de la ADR. 	<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). ▪ Proposición de PIDAR a desarrollar, desalineados con el Plan Departamental de Desarrollo Agropecuario y Rural o que no hayan sido producto de priorización participativa. ▪ Incumplimiento o falta de monitoreo / seguimiento de las metas de corto plazo (primeros cinco años) estipuladas en el PIDARET definitivo del Departamento. ▪ Imprecisiones en la información obtenida para la elaboración de los Planes. ▪ Incumplimiento de las metas establecidas para la formulación de los PIDARET a nivel nacional. ▪ Rezagos / incumplimientos en hitos clave del desarrollo de los PIDAR. ▪ Posibilidad de utilizar los espacios participativos para favorecer intereses económicos y políticos de un grupo específico. ▪ 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"> ▪ Posible materialización de los riesgos que los controles pretenden mitigar. ▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR. ▪ Posibles Quejas, Reclamos y/o Denuncias por parte de los proponentes de Iniciativas de Proyectos por falta de trámite en la implementación de estos. ▪ Posible pérdida o uso inadecuado de los recursos destinados a la cofinanciación de proyectos en el marco de ejecución de Convenios de Cooperación. ▪ Afectaciones en las labores agropecuarias de los productores por falta de información sobre distritos de Adecuación de Tierras. ▪ Incumplimiento de los objetivos misionales de la ADR a través de las

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S):
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selección de proveedores no idóneos, para los propósitos de cumplir con las compras y contrataciones del PIDAR. ▪ Deficiencias en la revisión de las propuestas, cotizaciones y demás documentos contractuales para ejecución del PIDAR. ▪ Deficiente evaluación y seguimiento en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. ▪ Otorgar continuidad de habilitación a EPSEAS que no cumplan con los requerimientos internos y de ley. ▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR. ▪ Inobservancia del Plan de Acción Institucional 	<p>responsabilidades asignadas a las UTT a través de los Planes Operativos.</p>

Recomendación(es): Para fortalecer el Sistema de Control Interno de los procesos misionales de la Agencia de Desarrollo Rural desde las Unidades Técnicas Territoriales, es necesario que éstas últimas se familiaricen con sus responsabilidades procedimentales y los controles que deben aplicar en sus diferentes frentes de trabajo. Para el efecto, es necesario que se articulen esfuerzos con la Vicepresidencia de Integración Productiva en el nivel central, de tal modo que pueda establecer una ruta de trabajo con miras a:

- Identificar y monitorear los riesgos y controles de las matrices basados en las responsabilidades a su cargo (UTT), definiendo una periodicidad mínima durante el año, y llevando un registro de eventos de riesgo con sus acciones mitigantes, escalando al nivel central aquellos que no estén cubiertas, para que se proceda a la actualización de tales matrices y al diseño e implementación de los controles correspondientes.
- Efectuar análisis de brechas, de tal manera que se pueda determinar el diseño del control y sus diferencias frente a la manera como se implementa y/u opera, para poder proponer eventuales ajustes a los procedimientos, acordes con las actividades del día a día. Este análisis deberá dejarse documentado.
- Realizando grupos primarios o reuniones internas en la UTT, cuyo propósito sea establecer el resultado del monitoreo de los riesgos.

Finalmente, partiendo de la premisa de que algunos controles pueden estar sujetos a desviaciones, deberán documentarse junto con su plan de tratamiento, evitando que los futuros ejercicios redunden en incumplimientos de leyes, regulaciones o procedimientos, dando lugar a la materialización de los riesgos.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: *“Frente a los controles que la Oficina de Control Interno realizó en la Implementación de Proyectos Integrales - IMP, la UTT no acepta los hallazgos relacionados y controvierte los comentarios generados por las siguientes razones: El procedimiento de Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación con código: PR-IMP-001, fue expedido hasta el 20 de diciembre de 2019, los procedimientos de implementación anteriores no contemplaban de manera expresa la implementación de los Proyectos en el marco de los convenios de cooperación.*

Por lo anterior, el nivel central impartió lineamientos para la implementación de los Proyectos, afirmando que la implementación se debía hacer conforme a lo pactado en los convenios suscritos con UNODC y con FAO (...). Situación que se soporta mediante las actas y los listados de asistencia generados de las reuniones, las cuales se relacionan a continuación:

- **Comité Técnico de Gestión de Proyectos adelantado el 5 de junio de 2018, soportado mediante acta N° 001:** *"Ante la presentación realizada, los funcionarios de UNODC manifiestan que, aunque el manual de procedimientos de la ADR es muy similar al de UNODC, se debe dejar en claro que los protocolos a seguir en la ejecución de los Memorandos de Acuerdo y proyectos bajo el Convenio 196 de 2017 y todos los convenios suscritos con Naciones Unidas deben ser los que presenta la ONU. Así mismo, se aclara que cualquier decisión de cambios en los procedimientos debe ser dirigida desde UNODC central a los profesionales en territorio, y que hasta tanto esto no suceda se deben seguir usando los protocolos y formatos dispuestos para el convenio en mención.*

Es importante tener en cuenta que el Memorando de Acuerdo está suscrito entre las organizaciones y UNODC por tanto todos los procedimientos que se deriven de dicho acuerdo se deben regir exclusivamente a los procedimientos y normas establecidos por UNODC, como está consignado en la cláusula 7.4 de los Memorando de Acuerdo "Los procedimientos que la asociación tengan (sic) para la adquisición de bienes y servicios, y que se realicen con fondos entregados en virtud del acuerdo, deberán estar alineados a las normas, manuales y procedimientos de UNODC"... "el CTL es una instancia que quedó definida en los Memorandos de Acuerdo y por ningún motivo podemos cambiar la figura como está en la clausula 4.2 de los MA "Adicionalmente se establecerá un Comité Técnico Local [CTL] de conformidad al anexo F del Acuerdo, el cual tendrá como finalidad principal realizar un seguimiento técnico y financiero de las actividades concernientes al presente Acuerdo y será este Comité el que apruebe cualquier modificación y/o propuesta presentada a UNODC relacionada con el presente Acuerdo a su vez revisará la calidad del trabajo y el progreso realizado para el cumplimiento efectivo de los objetivos del Acuerdo".

De esta manera, los funcionarios de UNODC se comprometen a elevar las consultas necesarias para la aplicación del Manual de procedimientos de la ADR.

- **Comité Técnico de Gestión de Proyectos adelantado el 6 de junio de 2018, soportado mediante acta N° 002:** "(...). De igual forma expone que dentro del procedimiento que tiene establecido FAO para la ejecución de los convenios difiere en algunos términos con el procedimiento de implementación de proyectos PR-IMP-001, más específicamente en lo relacionado con las funciones del Comité Técnico de Gestión, (...). (...) actualmente se está proyectando un oficio por parte de los directivos FAO a la Vicepresidencia de Integración Productiva, con la finalidad de aclarar esta situación y establecer una ruta clara a seguir. Adicionalmente, (...) indicó que desde la UTT 11, se va a elevar la misma consulta al nivel central de ADR para obtener claridades.
- **Comité Técnico de Gestión de Proyectos adelantado el 24 de julio de 2018, soportado mediante acta N° 009:** "La Dra. (...), establece que el protocolo está siendo

ajustado, la posición de la ADR (Central) es que los ajustes a los proyectos que no son sustanciales se deben hacer en el territorio, en los CTG correspondientes. En cuanto a los ajustes sustanciales, afirma que se escalan a Bogotá. FAO no puede tomar las decisiones sin el respaldo de la UTT. Frente a lo anterior, la Dra. (...) manifiesta que el formato PR-IMP-005, solicitud de Modificación, solo se diligencia para ajustes sustanciales, en donde afecte los objetivos inicialmente planteados, modifique la línea del proyecto y/o sean modificaciones que representen un cambio en las actividades en más del 40% del presupuesto total definido inicialmente sobre el valor del proyecto".

▪ **Reunión de Seguimiento de Proyectos adelantado el 5 de septiembre de 2018:**

"La Dra. (...) hace claridad que se puede levantar una sola acta en los Comités Técnicos, ADR Central, vale el acta que UNODC o FAO levanta en territorio. No es necesario hacer dos actas sobre una misma reunión. La Dra. (...) de igual forma manifiesta que se debe conformar el Comité Técnico Local (en el PR-IMP-001 versión 5 se denomina Comité Técnico de Gestión) con las siguientes claridades:

1. Funcionario o delegado por el Director de la UTT para hacer seguimiento del proyecto productivo, puede hacer las veces de secretario técnico, para no afectar el procedimiento de la UNODC.

2. Las actas de los comités podrán llevar los logos de ambas entidades, sin que eso sea un impedimento para su validez.

3. Se reitera que en el evento que el representante legal del grupo asociativo, no se (sic) beneficiario directo del proyecto, puede ser representante en el comité técnico de los beneficiarios cuando estos pertenezcan a su misma organización.

4. Adicional a lo anteriormente expuesto, deja claridad en cuanto que el Director Territorial puede delegar a los funcionarios de la UTT para hacer seguimiento a los proyectos productivos en implementación, que hagan parte de los Comités Técnicos Locales o Comités Técnicos de Gestión, y que también que en su calidad de delegado

estarán facultados para tomar decisiones, seleccionar proveedores y las demás funciones del Comité Técnico de cada proyecto productivo".

- **Para el punto SPE-04.1** [del proceso Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria] - *Este hallazgo no se acepta por cuanto el Procedimiento para realizar el seguimiento a las EPSEAS habilitadas no se ha socializado por parte de la Dirección de Asistencia Técnica con la Territorial.*

Para el punto DER-01.1. [Plan Operativo del proceso Fortalecimiento a la Prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria] - *Este hallazgo no se acepta porque se está reportando la actividad de revisión documental de EPSEAS para el proceso de validación que se encuentra a cargo de la Dirección de Asistencia Técnica; sin embargo, se aclara que el Servicio Público de Asistencia Técnica no se está prestando en el área de influencia de esta Territorial.*

- **Para el punto ADT-08.1.** [del proceso Prestación y Apoyo al Servicio Público Adecuación de Tierras] - *Esta UTT no acepta el hallazgo por cuanto en el Plan Operativo no se evidencia la realización de visitas a usuarios de Distritos de Riego para recolección de información, dado que esta actividad solo aplica para los Distritos de mediana y gran escala en operación administrados por la ADR.*
- *No se aceptan las causas referidas por la OCI, por cuanto solo se realizó la socialización virtual del Mapa de Riesgos de Corrupción por parte de la Oficina de Planeación (...), siendo esta actividad únicamente indicativa, mas no práctica a nivel de seguimiento de las matrices de control que se deben realizar a partir del mapa de riesgos de la Entidad."*

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado

Una vez analizados los argumentos de la UTT, esta Oficina de Control Interno no los acepta, por los siguientes motivos:

- Controles relacionados con el proceso de Implementación de Proyectos Integrales. Se identifica que la UTT tiene información imprecisa respecto a la aplicación del procedimiento PR-IMP-001, pues no es correcto afirmar que la primera versión date del 20 de diciembre de 2019, dado que, según obra en la plataforma ISOLUCION, el documento de esta fecha corresponde a la versión 8. Así las cosas, a continuación, se relacionan las siete (7) versiones previas del procedimiento Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el Marco de Convenios de Cooperación (PR-IMP-001), título con el que también se desvirtúa el hecho de que no rige sobre Convenios de Cooperación:

Versión	Fecha
1	9 de octubre de 2017
2	23 de octubre de 2017
3	30 de abril de 2018
4	18 de mayo de 2018
5	21 de agosto de 2018
6	5 de septiembre de 2018
7	15 de noviembre de 2018

Sin perjuicio de lo anterior, la UTT debería conocer que, desde la entrada en funcionamiento de la Agencia de Desarrollo Rural, los PIDAR iniciaron bajo un esquema de operación de Convenios de Cooperación. Sólo hasta el año 2019 se creó la posibilidad de ejecutarlos de forma directa (a través de contratos de fiducia). Así las cosas, independientemente de la existencia de las actas referidas por la UTT, se reitera que el contenido del procedimiento respecto a la implementación manifiesta que debía hacerse bajo los términos de la ADR y ser complementados con el del Cooperante. Por demás está el hecho de que los recursos de los proyectos pertenecen a la ADR, por lo que, corresponde a esta instruir su manejo, incluso al Cooperante-Ejecutor. Si la UTT afirma que la Vicepresidencia instruyó el manejo a través de los procedimientos del Cooperante, se configuró un sobrepaso a los controles establecidos en la ADR (aunque no se aportó evidencia de una instrucción directa del entonces Vicepresidente de Integración Productiva). De esta manera, no se desvirtuó la procedencia de los

controles relacionados con implementación de PIDAR a ser ejecutados por parte de la ADR.

- **Control SPE-04.1.** Esta Oficina de Control Interno tampoco encuentra razonable la explicación, dado que el diseño de este no está supeditado a ninguna instrucción por parte de la Dirección de Asistencia Técnica. El control menciona que: *"La Agencia de Desarrollo Rural realizará al menos una (1) vez al año, una verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las EPSEA habilitadas"* (subrayado fuera de texto). Esto indica que la UTT podía efectuar las revisiones del caso, basada en los lineamientos que aplica al momento de recibir una propuesta de habilitación de EPSEA, pues ni la Resolución 0422 de 2019 ni la ley 1876 de 2017 prevén manejos diferenciales. De esta manera, no se desvirtuó la falta de ejecución del control por razones razonablemente válidas.
- **Control DER-01.1** asociado a revisión de EPSEAS. La respuesta de la UTT muestra que el control no se está ejecutando, al indicar que no se está presentando en el área de influencia de la territorial. A ello se suma el hecho de que la actividad de revisión de EPSEAS inicia procedimentalmente en las UTT, no con la Dirección de Asistencia Técnica. También ha de tenerse en cuenta la incongruencia que presenta el argumento de la UTT frente al racional expuesto en el hallazgo de Plan Operativo, donde indicó que: *"A la fecha no se tiene avance de la actividad, aún no se conoce el lineamiento para el seguimiento de las EPSEA Habilitadas"* de la subactividad de Informes de Seguimiento a las Entidades Prestadoras del Servicio Público de Extensión Agropecuaria en cada territorio; y *"A la fecha no se tiene avance de la actividad"* de la subactividad de Seguimiento efectuado al proceso de capacitación en extensión agropecuaria llevado a cabo en el departamento, ambas del componente de Asistencia Técnica, y que difiere de lo afirmado aquí sobre el cumplimiento de los reportes de revisión de EPSEAS.
- **Control ADT-08.1.** La UTT no está desvirtuando la situación observada, en el sentido de que no logró demostrar que ejecutó las labores que estableció la Dirección de Adecuación de Tierras en el plan de trabajo que le asignó. El control no distingue que

la información a obtener sea referida a Distritos de mediana o gran escala, por lo que, no es admisible tal argumento. Se suma a ello la afirmación acerca de que "(...) en el Plan Operativo **no se evidencia la realización de visitas a usuarios de Distritos de Riego para recolección de información**" (negrita fuera de texto).

Finalmente, el último argumento resulta inadmisibles, no sólo por el hecho de que las causas que identifica la Oficina de Control Interno son probables, mas no definitivas de las situaciones presentadas, sino porque la UTT no debe desligar su quehacer (que debería estar basado en los controles incluidos en los procedimientos de la plataforma ISOLUCION) de las instrucciones que reciba a través de mecanismos, tales como capacitaciones. En otras palabras, el hecho de no haber recibido capacitaciones sobre matrices de riesgos no supone que estos sean desconocidos para su ejecución, pues es deber de los servidores públicos involucrarse con el desarrollo de sus roles.

En este orden de ideas, dado que la UTT no desvirtuó los términos del hallazgo, esta Oficina de Control Interno deja abierta la observación e insta a la UTT a formular los planes de mejoramiento pertinentes para asegurar que los controles a su cargo o bajo su responsabilidad sean ejecutados conforme a las instrucciones procedimentales, evitando así que vuelvan a materializarse. Cualquier inquietud o apoyo debe ser consultado con la Vicepresidencia de Integración Productiva, a la luz de los procedimientos vigentes.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

Nº	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Posibles vicios en el proceso de Consulta Previa con comunidad indígena y seguimiento a los acuerdos de protocolización asociados	No	Abierto
2	Gestiones ambientales, prediales y arqueológicas realizadas en el Distrito Tesalia – Paicol sin actualizar y evidencia incompleta.	No	Abierto
3	Falta de actualización del RGU, Acompañamiento a la Asociación de Usuarios y Seguimiento a la Hoja de Ruta del proyecto Tesalia – Paicol	No	Abierto

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
4	Costos del Proyecto Tesalia-Paicol sin estimar y falta de liquidación de las cuotas parte de la Recuperación de la Inversión y de integridad de los pagarés	No	Abierto
5	Incumplimiento en la socialización de los PIDAR e inconsistencias en la conformación, gestión y reuniones del Comité Técnico de Gestión	No	Abierto
6	Incumplimiento en la elaboración y presentación de los informes de seguimiento mensual e imprecisiones en su contenido.	No	Abierto
7	Omisión en la aplicación de lineamientos procedimentales para efectuar ajustes en el PIDAR	No	Abierto
8	Inobservancia de lineamientos para implementación y cierre de Proyecto productivo del INCODER y falta de integridad del expediente documental	No	Abierto
9	Inconsistencias en la revisión de los requisitos técnicos, ambientales, financieros, y/o habilitantes de los PIDAR.	No	Abierto
10	Incumplimiento en la inscripción de las Iniciativas radicadas en la Unidad Técnica Territorial en el aplicativo Banco de Proyectos	No	Abierto
11	Errores y/u omisiones en la evaluación de solicitudes de habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria.	No	Abierto
12	Debilidades en la socialización de los Planes Integrales Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural y en la asignación de plazos y seguimiento a la ejecución de metas de corto plazo.	No	Abierto
13	Deficiencias en el planteamiento de indicadores, niveles de avance y en el soporte de indicadores del Plan Operativo de la UTT (vigencia 2020).	No	Abierto
14	Controles con resultados de diseño e implementación deficientes en los procesos desarrollados por la UTT	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° 11, así como por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la que hace parte, y demás áreas pertinentes (Dirección de Adecuación de Tierras, 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., 27 de octubre de 2020.



HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA

Jefe de Oficina de Control Interno

Elaboró: *Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.*

Revisó: *Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor.*