

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

**N° INFORME:** OCI-2021-030

**DENOMINACIÓN DEL TRABAJO:** Auditoría Interna al Proceso “Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras.”

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

- Ana Cristina Moreno Palacios, Presidente.
- Víctor Manuel Mondragón Maca, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado de Presidencia - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno).
- Cesar Augusto Castaño Jaramillo, Secretario General.
- Dinorah Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos.
- Héctor Fabio Cordero Hoyos, Vicepresidente de Integración Productiva
- Felipe Enrique Guerra Olivella, Jefe de la Oficina de Planeación.
- John Fredy Toro González, Vicepresidente de Gestión Contractual.

**EMITIDO POR:** Wilson Giovanni Patiño Suárez, Jefe Oficina de Control Interno.

**AUDITOR (ES):** Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.

Maicol Stiven Zipamocha Murcia, Técnico Asistencial.

Richard Antonio Rangel Vergel, Contratista.

Angie Milena Abella González, Contratista.

---

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

**OBJETIVO(S):** Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos de las actividades del proceso "Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras".

**ALCANCE:** El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos propios del proceso auditado, relacionados con:

- Aval de propuesta del Plan Operativo de Intervención de Adecuación de Tierras.
- Revisión de solicitud y documentos para el trámite ante el MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) del reconocimiento e inscripción de las asociaciones de usuarios de los distritos de adecuación de tierras.
- Ejecución de las obras, adquisición e instalación de los equipos necesarios, en las modalidades de construcción de proyectos nuevos o rehabilitación, ampliación, complementación o modernización de distritos existentes.
- Adelanto de las acciones para mejorar la productividad agropecuaria en los distritos de adecuación de tierras.
- Administración, operación, conservación, asesoría y acompañamiento a los distritos de riego de propiedad de la ADR, para prestar el servicio público de adecuación de tierras
- Supervisión y control técnico
- Evaluación de los resultados obtenidos frente a los indicadores establecidos
- Análisis de las debilidades del proceso y elaboración del Plan de mejoramiento

**Período Auditado:** Septiembre de 2019 a Septiembre de 2021.

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

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

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

- Decreto 2364 de 2015 "*(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)*"
- Ley 41 de 1993 "*Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*".
- Decreto 1071 de 2015 "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*"
- Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras, emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (Actualización 2015).
- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: Caracterización del Proceso, Procedimientos, Instructivos, Manuales, Guías, Política de Administración de Riesgos, Mapa de Riesgos del proceso, entre otros aplicables.
- Demás normatividad aplicable.

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

1. Deficiencias e inconsistencias en la gestión de la facturación y recaudo de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras en el DAT de Santa Lucía, debido a facturas no suministradas e inexistencia de éstas en el DAT, Modificación de usuarios en el SIFI sin reporte, errores en la facturación por menores y mayores valores

facturados en tarifa volumétrica, diferencias en el valor del área aplicado a cobro de tarifa de Reposición de Maquinaria y Equipo; falta de fiabilidad e integridad de los insumos de facturación (registros de consumo de agua), usuarios con registros de suministro de agua que no se les facturó servicio de riego, imprecisión en la Resolución de fijación de tarifas, falta de gestiones de cobro persuasivo y coactivo y ausencia de carpeta individual de cada predio del Distrito.

2. Incumplimiento obligaciones dispuestas en la concesión de aguas del Distrito de Santa Lucía expedida por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, debido a la inexistencia del programa de uso eficiente y ahorro del agua, falta de registros de agua consumida y su reporte a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, la caracterización anual del agua captada y pago de seguimiento ambiental.
3. Incumplimiento lineamientos ambientales en el Distrito de Adecuación de Tierras de Río Frio, en virtud de la omisión de seguimiento al manejo ambiental del canal Goenaga Sur sobre la problemática de vertimientos ilegales por parte de externos, la falta de establecimiento de temáticas mínimas en el Plan de Manejo Ambiental – PMA y la inexistencia de indicadores ambientales en informes de supervisión e informes de gestión de ASORIOFRIO.
4. Deficiencias en la supervisión del Convenio Interadministrativo N° 775 de 2020, dada la ausencia de seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico y ambiental, la falta de elaboración del Manual de Administración, Operación y Conservación y el incumplimiento de la cantidad mínima de personal requerido en los Distritos del Atlántico.
5. Inobservancia de aspectos procedimentales establecidos para control y supervisión de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por Asociaciones de Usuarios, explicado por el Incumplimiento en la elaboración de informes bimestrales de Supervisión, las deficiencias en el control de los activos a través de la supervisión de la ADR, la falta de seguimiento a trámites de seguro de los activos por parte de la supervisión, la inobservancia de actualización del Registro General de Usuarios -

RGU respecto a predios no identificados que generan facturación y la posible falta de cobro de tarifa por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria.

6. Incumplimiento de lineamientos procedimentales establecidos para la Administración, Operación y Conservación de DAT administrados por la ADR, debido a falta de aplicación de formatos de operación del Distrito, la falta de elaboración del Manual de Operaciones del Distrito, la ausencia de soportes relacionados con la conservación, inspección y mantenimiento de obras, el incumplimiento de las disposiciones establecidas para la Planificación y Programación del riego, la ausencia de Registro General de Usuarios (Formato F-ADT-021) y los incumplimientos procedimentales respecto a la Cartera.
7. Inobservancia de lineamientos normativos en la liquidación, publicidad y recuperación de la Inversión, y estado de la cartera, explicado por la insuficiencia de recursos presupuestales para cubrir la obra del ramal Putumayo que afectó el cobro a usuarios no beneficiados, la omisión de información en el proceso de publicidad de la liquidación de la Recuperación de la Inversión y falta de información para establecer el estado de la cartera por Recuperación de la Inversión.
8. Debilidad en la solicitud y aprobación de la priorización de inversión para los Distritos de Adecuación de Tierras, debido a la falta de evidencia en la solicitud previa por parte de la Asociación de Usuarios o la UTT respectiva, o a la insuficiencia en la evidencia de la aprobación por parte del Comité Institucional de Gestión y Desempeño para la priorización de inversiones.
9. Deficiencias en el diseño de indicadores del Plan de Acción Institucional e insuficiencia de la evidencia sobre sus avances, dada la falta de evidencia o soportes de su ejecución, diferencia en el nivel de cumplimiento reportado, la falta de precisión en la definición de indicadores, la incongruencia entre las metas definidas en la matriz del Plan de Acción y las registradas en el aplicativo ISOLUCION y el incumplimiento del reporte mensual de avance.

10. Incumplimiento de la Política de Administración de Riesgo adoptada por la Entidad y deficiencias en el diseño e implementación de los controles del proceso, a raíz del desconocimiento de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas (Versiones 4 y 5), y la Política de Administración del Riesgo de la Agencia de Desarrollo Rural, así como su puesta en marcha (aplicación).

## RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
<b><i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión</i></b>	
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	SI
Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR	SI
Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR	SI
<b><i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción</i></b>	
Priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero	SI
<b><i>Identificados por la Oficina de Control Interno</i></b>	
Posibilidad de afectación a la imagen institucional por una inexistente o inadecuada priorización de los Proyectos y/o Distritos de Adecuación de Tierras que deben ser objeto de intervención e inversión.	SI
Posibilidad de suspensión o demolición de obras o afectación económica por multa y/o sanción de los entes de control y/o reguladores (CGR, MADR, PGN) al emprender y/o ejecutar obras (inversiones) o procesos de contratación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones de las Entidades facultadas para otorgarlos (ANLA, CAR, ICANH, entre otras) y/o sin contar con las actas de compromiso y pagarés con carta de instrucciones, debidamente suscritos y/o por retrasos o suspensión en la ejecución de las obras	SI
Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción de los entes de control y/o reguladores (CGR, MADR, PGN), y/o investigaciones disciplinarias y/o afectación de la imagen de la ADR por un incorrecto o inadecuado control y supervisión a 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	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Posibilidad de afectación por multa y o sanción de los entes de control y/o reguladores (CGR, MADR, PGN) debido a deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.	SI
Posibilidad de afectación económica a la cartera debido a las deficiencias o inadecuada estimación de los costos de administración, operación y conservación del distrito y/o errores en el cálculo de las tarifas (fija y/o volumétrica) facturadas por la prestación del servicio público de adecuación de tierras.	SI
Posibilidad de inoperancia del Distrito de Adecuación de Tierras ante la ausencia de permisos, licencias y demás requisitos ambientales exigidos normativamente	SI
Posibilidad de afectación económica y a la imagen de la ADR por multa y/o sanción del ente regulador por incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR	SI
Posibilidad de afectar el adecuado desarrollo de las actividades derivadas de la prestación del servicio público de adecuación de tierras y efectos negativos en la imagen institucional, debido a la inadecuada o indebida administración de los Distritos de Adecuación de Tierras por falta de fortalecimiento y acompañamiento en aspectos técnicos, financieros, jurídicos y ambientales	SI
Posibilidad de afectación económica a la cartera debido al 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	SI
Posibilidad de afectación de la imagen institucional por una inadecuada gestión de los riesgos del proceso "Prestación y apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras" debido a la inobservancia de la normatividad externa e interna establecida en materia de gestión integral del riesgo	SI
Posibilidad de afectación de la imagen institucional por incumplimiento de los objetivos y metas institucionales debido a la inobservancia del Plan de Acción Institucional y/o deficiencias en la asignación de los productos y actividades al proceso	SI

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

Con corte al 30 de septiembre de 2021, esta Oficina de Control Interno realizó el seguimiento a los Planes de Mejoramiento suscritos por la Dirección de Adecuación de Tierras para subsanar los hallazgos identificados en las auditorías internas realizadas en la vigencia 2018 (Informe OCI-2018-028) y vigencia 2019 (Informe OCI-2019-031), cuyo resultado se resume a continuación:

CANTIDAD HALLAZGOS	CANTIDAD ACCIÓN(ES)	ESTADO ACCIONES			ESTADO HALLAZGOS	
		CERRADAS	ABIERTAS		CERRADOS	ABIERTOS
			SIN VENCER	VENCIDAS		
<b>Informe OCI-2018-028</b>						
8	20	3	0	17	1	7
<b>Informe OCI-2019-031</b>						
9	21	0	0	21	0	9

El plan de mejoramiento suscrito en la vigencia 2018 tiene diecisiete (17) acciones en estado “Abierta” con fecha de ejecución “vencida”, con el siguiente detalle:

ACCIÓN	OBSERVACIÓN OCI
<b>Hallazgo N° 1</b> <i>Inobservancia de los lineamientos normativos en la facturación y recaudo de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)</i>	
Revisar la viabilidad de que el Sistema SIFI genere las facturas con valor cero (0) o que sea parametrizado para que Expedir el acto administrativo correspondiente a la modificación de la Resolución No. 498 de 1997 y las Resoluciones de Presupuesto y Tarifas 2018.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.
<b>Hallazgo N° 2</b> <i>Inconsistencias en la facturación y cobro de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos de Adecuación de Tierras entregados en Administración.</i>	
Revisar los soportes de determinación de tarifas, las resoluciones de presupuestos y tarifas de la vigencia 2018 y realizar los ajustes a que haya lugar.	En el SharePoint dispuesto a esta Oficina de Control Interno, se evidenció que no se anexaron los informes de supervisión de los 9 distritos (2020-2021) sino las actas de mesas de seguimiento en los distritos, que manifiestan reportes sobre la facturación, cartera, y demás temas financieros provenientes de los distritos, por tanto, se da cumplimiento a la acción propuesta y se da por cerrada.
Establecer una estrategia para actualizar y mantener actualizado el Registro General de Usuarios - RGU.	De acuerdo a lo informado por el área auditada se menciona que se actualizó el procedimiento PR-ADT-004 "ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS." cuando el hallazgo menciona que "Inconsistencias en la facturación y cobro de tarifas del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos de Adecuación de Tierras entregados en Administración." que se refiere al procedimiento PR-ADT-005, adicionalmente no se adjuntan las estrategias de actualización del RGU, por tanto, no cubre la totalidad de la acción propuesta.
<b>Hallazgo N° 3</b> <i>Desconocimiento o inobservancia de los lineamientos establecidos en el procedimiento PR-ADT-005 relacionados con la supervisión y control de los Distritos de Adecuación de Tierras entregados en administración a Asociaciones de Usuarios.</i>	
Realizar jornadas de capacitación y/o socialización al equipo supervisor del contrato y a la Asociación de Usuarios del Distrito sobre el procedimiento PR-ADT-005	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.

ACCIÓN	OBSERVACIÓN OCI
<p>Realizar mesas de trabajo por parte del equipo de apoyo a la supervisión en las que se establezcan los controles a implementar para articular las actividades de supervisión</p>	<p>No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.</p>
<p><b>Hallazgo N° 4 Inobservancia del Manual de Requisitos y Labores para la administración, operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).</b></p>	
<p>Los estudios previos de contratación del personal para los Distritos deben llevar obligatoriamente el visto bueno de la Dirección de Adecuación de Tierras</p> <p>Comunicación oficial de la Dirección de Adecuación de Tierras a la VIP con la revisión del cumplimiento de perfiles y experiencias del personal de los Distritos.</p>	<p>Esta Oficina de Control Interno, no evidenció comunicados ni estudios previos firmados que constaten el cumplimiento de la acción propuesta, por tanto, la misma figura como abierta y vencida.</p>
<p>Capacitación a la Vicepresidencia de Integración Productiva y Vicepresidencia de Gestión Contractual, sobre las necesidades de personal para los distritos.</p> <p>Comunicación oficial a la Vicepresidencia de Integración Productiva y Vicepresidencia de Gestión Contractual informando los requisitos para la contratación de personal de Distritos.</p>	<p>No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción.</p>
<p><b>Hallazgo N° 5 Incumplimiento de los lineamientos procedimentales en las actividades de Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).</b></p>	
<p>1. Capacitaciones a personal de campo sobre el procedimiento PR-ADT-004</p> <p>2. Sensibilización al Director y responsables de Adecuación de Tierras en la UTT sobre la importancia de la aplicación del procedimiento PR-ADT-004</p>	<p>Esta Oficina de Control Interno no evidenció soporte relacionado con la sensibilización al director y funcionarios de UTT que tienen actividades relacionadas con la Adecuación de Tierras, de lo cual también se debe tener presente, que al establecer la acción de manera general, se considera aplicable a las UTTs que en su zona de influencia operan distritos de ADT administrados directamente por la ADR y que por ende les aplica el procedimiento PR-ADT-004, esta acción propuesta aún queda en estado abierta.</p>
<p>1. Los estudios previos de contratación del personal para los Distritos deben llevar obligatoriamente el visto bueno de la Dirección de Adecuación de Tierras</p> <p>2. Comunicación oficial de la Dirección de Adecuación de Tierras a la VIP con la revisión del cumplimiento de perfiles y experiencias del personal de los Distritos</p>	<p>Esta Oficina de Control Interno no evidenció comunicados ni estudios previos firmados que constaten el cumplimiento de la acción propuesta, por tanto, la misma queda abierta, ya que de acuerdo a lo mencionado por el área auditada no ataca la meta de la acción propuesta.</p>
<p>Elaboración de informes trimestrales de seguimiento a la implementación del procedimiento PR-ADT-004 por parte de la UTT. Anexando copia de formatos diligenciados.</p>	<p>De acuerdo al último reporte evidenciado por parte de esta Oficina de Control Interno, se informó que "Se debe recalcar que la presente acción se encuentra vencida, por lo cual se debe revisar la existencia de informes de la vigencia 2019 y/o priorizar su ejecución." por tanto, en este seguimiento (Dic 2021) no se evidencia la entrega de estos informes trimestrales de la vigencia de 2019, la acción propuesta se encuentra abierta.</p>

ACCIÓN	OBSERVACIÓN OCI
Realizar un checklist de revisión del diligenciamiento de formatos del procedimiento PR-ADT-004 dentro de cada trimestre del año. Anexar el checklist a informes trimestrales de seguimiento.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno, por lo que el área auditada realizará reformulación de la acción.
En las obligaciones de los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión del personal contratado para los Distritos se debe incluir el uso de elementos para garantizar la seguridad y salud en el Trabajo.	Esta Oficina de Control Interno evidenció que las resoluciones de presupuesto 2020 y 2021 no cubren la totalidad de la acción propuesta por el área auditada, esta acción se encuentra en estado abierta.
<b>Hallazgo N° 6 Inobservancia de los lineamientos procedimentales establecidos para los trámites realizados con las Asociaciones de Usuarios</b>	
Realizar jornadas periódicas de revisión de los expedientes de las Asociaciones de Usuarios con trámites finalizados y verificar que el contenido de estos se encuentre en concordancia con los lineamientos estipulados en el procedimiento PR-ADT-002. Realizando checklist de revisión de diligenciamiento de formatos del Procedimiento PR-ADT-002, dentro de cada trimestre del año.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción.
<b>Hallazgo N° 7 Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (vigencia 2018).</b>	
Solicitar capacitación a la Oficina de Planeación sobre el procedimiento (PR-DER-008) a la Dirección de Adecuación de Tierras.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y causa.
Solicitar a la Oficina de Planeación ajustes al aplicativo Isolución como en la matriz de Plan de Acción (vigencia 2018), de tal forma que estos registros sean coherentes entre ambas herramientas y los procesos de la Agencia.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.
Solicitar a la Oficina de Planeación solución de errores de cálculo en los avances del aplicativo Isolución	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.

El plan de mejoramiento suscrito en la vigencia 2019 tiene veintiuno (21) acciones en estado “Abierta” con fecha de ejecución “vencida”, con el siguiente detalle:

ACCIÓN	OBSERVACIÓN OCI
<b>Hallazgo N° 1 Errores y omisiones en la facturación de las tarifas autorizadas e inconsistencias en los datos requeridos para la liquidación de los servicios prestados.</b>	
Realizar chequeo o prueba de facturación una vez son parametrizados los valores de las tarifas de cada año en el Sistema de Facturación (SIFI o Similar) (Verificar valores ingresados – cálculos de consumos – ubicación de predios por canal – operaciones matemáticas del sistema)	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.

ACCIÓN	OBSERVACIÓN OCI
Realizar al azar de una muestra de usuarios una liquidación manual de la facturación en Excel de cada periodo de facturación (su resultado debe ser comparado con la liquidación calculada por el Sistema de Facturación, de tal manera que se puedan identificar eventuales diferencias a nivel de tarifas, cálculos de consumo u otros datos relacionados)	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.
Contratar un Ingeniero de Operación y Conservación que realice una tarea de seguimiento, revisión y aprobación de los datos y formatos diligenciados y reportados por los auxiliares de riego.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.
Elaborar un documento de protocolo para la obtención de las mediciones de caudales (pasos de determinación) entregados a los usuarios de los predios. En dicho protocolo deben quedar explícitas las desviaciones o excepciones admisibles y/o casos especiales (si se admitiera esta última categoría), al igual que, para las mediciones deberán dejarse establecidas y descritas con claridad las evidencias que soportarán estas tareas, haciéndolas trazables para cualquier tercero que requiera validar los consumos de la facturación.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y ampliación del tiempo.
<b>Hallazgo N° 2</b> Desactualización del Registro General de Usuarios e inconsistencias en la información registrada en las facturas	
Realizar una depuración en el sistema de información de facturación para datos de identificación del propietario o usuario inconsistentes.	Esta Oficina de Control Interno no evidenció la actualización de la totalidad de los RGU de los distritos de acuerdo a lo planteado en la acción propuesta, por tanto, esta acción queda en estado abierta.
Modificar procedimientos PR-ADT-004 y PR-ADT-005 indicando como fuente oficial del RGU el sistema de facturación utilizado.	De acuerdo a lo evidenciado por esta Oficina de Control Interno no se evidenció cumplimiento de la acción propuesta ya que no se cuenta o no se indica la fuente oficial del RGU y el sistema de facturación utilizado., sino solo se allegó el formato del RGU como evidencia, por lo tanto, esta acción se encuentra en estado abierta.
Realizar una encuesta de actualización de datos a los usuarios de los predios inscritos en el RGU de los Distritos	De acuerdo a lo evidenciado por esta Oficina de Control Interno no se evidencio cumplimiento de la acción propuesta ya que no se cuenta con una encuesta aplicada a los usuarios de los distritos como cumplimiento de la acción propuesta y su meta, por tanto, esta acción se encuentra en estado abierta.
<b>Hallazgo N° 3</b> Deficiencias en la gestión de cobro de los servicios prestados y en los datos mínimos requeridos en la factura.	
Ajustar el procedimiento PR-ADT- 004 y PR-ADR-005 a la realidad de lo que se puede implementar con los sistemas de información existentes y en operación.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará solicitud de ampliación de tiempo.

ACCIÓN	OBSERVACIÓN OCI
<p>Tramitar con la Oficina de Tecnologías de la Información la incorporación de un módulo de control y estadísticas de entrega de facturas en los DAT en el aplicativo de información en línea actual – <a href="http://www.centir.adr.gov.co:8084/">http://www.centir.adr.gov.co:8084/</a> o incluir en el procedimiento un formato de control y estadísticas de entrega de facturas.</p>	<p>No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y solicitud de ampliación del tiempo.</p>
<p>Realizar campañas de concientización a los usuarios sobre la facturación (entrega- recibo - pago)</p>	<p>No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y ampliación del tiempo.</p>
<p><b>Hallazgo N° 4 Incumplimiento obligaciones legales de carácter ambiental</b></p>	
<p>Elaborar una matriz de seguimiento ambiental por parte de un profesional ambiental de la Dirección de Adecuación de Tierras.</p>	<p>No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y solicitud de ampliación del tiempo.</p>
<p>Suscribir un plan de trabajo con acciones, responsables, recursos, cronograma, etc., con las Asociaciones de Usuarios de DAT que tengan pendiente cumplimiento de obligaciones ambientales y realizar matriz de seguimiento al plan de trabajo.</p>	<p>No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y solicitud de ampliación del tiempo.</p>
<p><b>Hallazgo N° 5 Deficiencias en el control y supervisión a la Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras entregados a Asociaciones de Usuarios.</b></p>	
<p>Conformar 9 equipos de trabajo con todos los perfiles de apoyo: técnico, administrativo, financiero o jurídicos requeridos por el supervisor para realizar la supervisión integral a los contratos de Administración, Operación y Conservación.</p>	<p>No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y solicitud de ampliación del tiempo.</p>
<p>Remitir comunicación a las Juntas Directivas y a los Gerentes de cada Asociación de Usuarios con los requisitos de los documentos anexos a presentar en los presupuestos de ingresos y egresos.</p>	<p>Se evidenciaron 3 comunicaciones a los distritos y de acuerdo a lo mencionado en la meta de la acción propuesta, se proyectan 9 comunicaciones, por tanto, no se cumplió con lo establecido y la acción sigue abierta hasta que se cumpla la meta.</p>
<p>Incluir Comité Técnico Coordinador en los nuevos contratos que se suscriban con las Asociaciones de Usuarios para AOC de Distritos</p>	<p>La Oficina de Control Interno observó que a través del Contrato 748, 531, 754, 755, 756, 603 de 2020 cuyo objeto es la Administración, operación y conservación del Distrito de Adecuación de Tierras de Río Frío, Aracataca, Tucurínca, María La Baja, Lebrija y Abrego , se contempló la creación de un comité de Seguimiento y Evaluación, dentro del alcance del objeto del contrato, no obstante, es preciso mencionar que no se evidenciaron las actas de realización de este comité para verificar la efectividad de la meta y el cumplimiento de lo establecido en los contratos AOC, por lo tanto, esta acción queda en estado abierta hasta que se cumpla con la efectividad de la misma.</p> <p>A esta Oficina de Control Interno no fue informado el ajuste de la meta, a través de memorando dirigido al Jefe de la Oficina de Control Interno.</p>
<p><b>Hallazgo N° 6 Omisiones en la ejecución de actividades administrativas y de operación en Distrito de Adecuación de Tierras administrado por la Agencia de Desarrollo Rural.</b></p>	

ACCIÓN	OBSERVACIÓN OCI
Elaborar un documento técnico de operación de Distritos administrados directamente por la ADR y capacitar al personal en su implementación.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará solicitud de ampliación del tiempo.
Contratar un Ingeniero de Operación y Conservación para DAT Repelón y otro para DAT Santa Lucía y Manatí	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno.
Ajustar el procedimiento PR-ADT-004 a la realidad de lo que se puede implementar con la infraestructura existente.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno, por lo que el área auditada realizará solicitud de ampliación del tiempo.
<b>Hallazgo N° 7 Ausencia de identificación y priorización de obras en los Distritos de Adecuación de Tierras.</b>	
No se formuló	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará el planteamiento de acción de mejora.
<b>Hallazgo N° 8 Inconsistencias y/o falta de evidencias en los reportes de avances en la ejecución del Plan de Acción (vigencia 2019).</b>	
Asignar un profesional específico de la Dirección de Adecuación de Tierras para realizar el reporte en el aplicativo ISOLUCION.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y solicitud de ampliación del tiempo.
Implementar un Comité de Seguimiento al Plan de Acción de ADT con los profesionales de cada procedimiento del proceso.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y solicitud de ampliación del tiempo.
<b>Hallazgo N° 9 Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad</b>	
Ajustar el mapa de riesgos del proceso de adecuación de tierras.	No se anexó ninguna evidencia en el SharePoint remitido a esta Oficina de Control Interno. El área auditada realizará reformulación de la acción y solicitud de ampliación del tiempo.

Dado lo anterior, es necesario que se emprendan las acciones pertinentes para subsanar las brechas existentes y con esto, dar cierre a los hallazgos abiertos.

**FORTALEZAS:** En la verificación de la eficacia operativa de los controles internos del proceso de Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras, con base en la muestra seleccionada y analizada de Distritos de Adecuación de Tierras, la Oficina de Control Interno identificó que los siguientes controles estaban siendo ejecutados conforme a los lineamientos procedimentales o normativos establecidos en la Asociación de Usuarios ASORIOFRIO:

- Sistematización de la facturación bimestral del Distrito con distintas alternativas de entrega de las facturas a los usuarios (Correo electrónico, mensaje de texto o acercamiento presencial al predio).

- Alineación acorde a lo establecido en la Resolución N° 468 de 2019 sobre las tarifas cobradas en las facturas del suministro de agua del distrito
- Sistematización de medición de caudales, cantidad de agua suministrada a los predios, cantidad de litros suministrados a través de aplicaciones en tiempo real que transmiten la información al sistema de facturación (Kontrolid y SIACP+).
- Planeación diaria del riego a realizar a los distintos usuarios, y habilitación de medios para comunicar cualquier eventualidad al distrito por parte de los usuarios (formatos en línea).
- Inversión en tecnología de equipos que permiten medir los caudales de los canales para ser entregada a los usuarios de acuerdo con solicitud.

#### **HALLAZGOS:**

***Nota.** 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 ésta 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; 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. Deficiencias e inconsistencias en la gestión de la facturación y recaudo de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras en el DAT de Santa Lucía**

Para efectos de verificar el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de la Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT), en particular, de la gestión de la facturación y recaudo de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras, la Oficina de Control Interno seleccionó los siguientes distritos:

NOMBRE DAT	ESCALA	UBICADO EN EL DEPARTAMENTO	ADMINISTRADO POR	CONTRATO / CONVENIO DE ADMINISTRACIÓN
SANTA LUCIA	Mediana	Atlántico	Agencia de Desarrollo Rural - ADR	Convenio Interadministrativo N° 775 del 11-nov-2020 con la Gobernación del Atlántico
RIO FRÍO	Grande	Magdalena	Asociación de Usuarios - ASORIOFRIO	Contrato N° 755 del 23-dic-2019

En el análisis correspondiente, la Oficina de Control Interno encontró las siguientes situaciones en el DAT de Mediana Escala de Santa Lucía administrado por la ADR:

- a. Copia de facturas no suministradas e inexistencia de éstas en el DAT.** La Oficina de Control Interno solicitó a la Unidad Técnica Territorial - UTT N° 2 Cartagena suministrar una muestra de 30 facturas registradas en el Sistema de Información Financiera Integrada - SIFI, correspondientes al segundo semestre 2020 y primer semestre 2021, con el fin de corroborar la correcta aplicación de los controles procedimentales establecidos para el proceso de facturación; no obstante, de las facturas que fueron aportadas por la UTT, solo 20 hacían parte de la muestra solicitada.

Al indagar sobre las facturas faltantes, el profesional de Registro y Cartera de la UTT, mediante correo electrónico del 22 de noviembre de 2021, informó: *"las facturas y persuasivos que hicieron falta es porque al momento de entregar las facturas y las cartas los trabajadores alegan que los propietarios no se encuentran en el predio y ellos piden que se las dejen para después ellos entregarla a los dueños de predios, al momento de hacer la ronda de recolección de la documentación los trabajadores dicen que los soportes se los entregaron a los propietarios, pero estos nunca hacen la devolución de las facturas ni de los cobros persuasivos"*, situación que evidencia inobservancia del procedimiento *"Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras"* (PR-ADT-004), numeral 5.2.2.4 *"Facturación y recaudo de tarifas"* que establece: *"(...) El Ingeniero de Operación y Conservación o el Director de la Unidad Técnica Territorial coordinará lo pertinente para que el personal de operación del distrito haga entrega en el predio o la dirección registrada en el Registro General de Usuarios - RGU; **para ello debe dejar constancia, como evidencia de entrega, en el listado suministrado por el profesional o Auxiliar de***

**Registro y Cartera, con su respectiva firma y con las observaciones correspondientes"** (negrita fuera de texto).

Aunado a lo anterior, no es claro para esta Oficina de Control Interno la razón por la cual no se aportó copia de las facturas faltantes, teniendo en cuenta que, en reunión realizada el 6 de diciembre de 2021 con personal del equipo de cartera, éste manifestó: *“El SIFI contempla un historial de facturas, por lo cual permite descargar copias de las facturas, recalando que las mismas son incluso necesarias para los trámites de cobro coactivos que se están adelantando”*.

- b. Modificación de usuarios en el SIFI sin soporte.** En reunión realizada el 7 de diciembre de 2021 con personal del equipo de cartera, se informó a esta Oficina de Control Interno que los ajustes de datos que se realizan en el Sistema de Información Financiera Integrada - SIFI los aplican las UTT a partir de lo evidenciado por el responsable de operar el equipo donde funciona el SIFI, por lo que, la Oficina de Control Interno solicitó a la UTT N° 2 informar si *“se cuenta con los soportes que sustentan la inactivación, retiro, inclusión, catalogación de tarifa "Z" u otro tipo de gestión o ajustes que se realiza en el SIFI con los usuarios del distrito de Adecuación de Tierras de Santa Lucía”*, obteniendo como respuesta que, no contaban con los soportes que sustentaban la tarifa "Z", debido a que esta clase de inclusión al sistema SIFI se realizaba directamente desde nivel central, información que era contraria a lo informado por el equipo de cartera.

Lo anterior, permite concluir falta de claridad sobre la responsabilidad que le asiste a quienes intervienen en el manejo y administración del SIFI, como también, inexistencia o falta de soportes que sustenten el estado de los usuarios del Distrito y el tipo de servicio que se les brinda, información relevante que determina el servicio que se facturará a cada usuario.

- c. Errores en la facturación.** La Resolución 0265 del 11 de noviembre de 2020 *“Por la cual se modifica el artículo 2 de la Resolución 000471 del 31 de diciembre de 2019, que fija el valor de las tarifas de adecuación de tierras para la vigencia 2021 de los Distrito de Adecuación de Tierras de Repelón, Santa Lucía, y Manatí, administrados y*

operados por la Agencia de Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 1: “Modificar el artículo 2 de la Resolución 000321 del 31 de diciembre de 2019, el cual quedará así: “Artículo 2. Fijar las tarifas fijas, volumétrica y de reposición de maquinaria y equipo (TRME) del servicio público de adecuación de tierras de los Distritos de Adecuación de Tierras de Repelón, Santa Lucía y Manatí para la vigencia 2020, en los siguientes montos:”

VALOR TARIFAS 2020				
Distrito	Zona / Tipo Tarifa	Tarifa con subsidio energía	Unidad	Periodicidad
SANTA LUCÍA	Tarifa fija	\$ 70.028,0	\$/ha	Semestral
	Tarifa volumétrica	\$23,5	\$/lps o \$/m <sup>3</sup>	Según consumo
	Tarifa Reposición de Maquinaria y Equipo - TRME	\$3.059,5	\$/ha	Semestral

Así mismo, la Resolución 0146 del 8 de junio de 2021 “Por la cual se modifica el artículo 2 de la Resolución 000321 del 30 de diciembre de 2020, que fija el valor de las tarifas de adecuación de tierras para la vigencia 2021 de los Distrito de Adecuación de Tierras de Repelón, Santa Lucía, y Manatí, administrados y operados por la Agencia de Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones”, establece en el artículo 1: “Modificar el artículo 2 de la Resolución 000321 del 30 de diciembre de 2020, el cual quedará así: “Artículo 2. Fijar las tarifas fijas, volumétrica y de reposición de maquinaria y equipo (TRME) del servicio público de adecuación de tierras de los Distritos de Adecuación de tierras de Repelón, santa Lucía y Manatí, para la vigencia 2021, en los siguientes montos:”

VALOR TARIFAS 2021				
Distrito	Zona / Tipo Tarifa	Tarifa con subsidio energía	Unidad	Periodicidad
SANTA LUCÍA	Tarifa fija	\$ 145.432,0	\$/ha	Anual
	Tarifa volumétrica	\$46,7	\$/lps o \$/m <sup>3</sup>	Según consumo
	Tarifa Reposición de Maquinaria y Equipo - TRME	\$9.817,00	\$/ha	Anual

La Oficina de Control Interno procedió a revisar las 20 facturas suministradas (2 del segundo semestre 2020 y 18 del primer semestre 2021), en las que identificó

imprecisiones en el valor de las tarifas facturadas a los usuarios y errores u omisión en la facturación y cobro del valor de consumo de agua, tal como se detalla a continuación:

- **Menores Valores Facturados Tarifa Volumétrica:** En 19 facturas (95% de las revisadas) se observó un menor valor facturado por concepto de Tarifa Volumétrica o de Aprovechamiento, teniendo en cuenta las cantidades de agua suministrada objeto de cobro según lo registrado en el campo de la factura “consumo actual” y, de conformidad con los valores establecidos en las Resoluciones de fijación de tarifas.
- **Mayor Valor Facturado Tarifa Volumétrica:** En la factura 10773 se registró cobro por concepto de Tarifa Volumétrica o de Aprovechamiento por un mayor valor al que se debería haber cobrado según los valores definidos en las Resoluciones de fijación de tarifas (\$108.060 en lugar de \$84.647. Diferencia: \$23.413).
- **Diferencia en el valor de área aplicado a cobro de Tarifa de Reposición de Maquinaria y Equipo:** El artículo 258 “Sistema y método para la determinación de las tarifas” de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD” señala: “Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 41 de 1993. ARTÍCULO 16B. Sistema y Método para la determinación de las Tarifas. El sistema y método para la fijación de las tarifas que se cobrarán como recuperación de los costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, es el siguiente: (...) d. Tarifa para reposición de maquinaria: se calcula a partir del valor anual de depreciación de la maquinaria, dividido sobre el área total del distrito de Adecuación de Tierras. Para establecer el valor que le corresponde pagar a cada usuario por concepto de esta tarifa, se multiplica por el área de cada predio” (subrayado fuera de texto). A partir de lo anterior, la Oficina de Control Interno realizó el cálculo del valor a cobrar por concepto de tarifas por Reposición de Maquinaria y Equipo, evidenciando que en 8 facturas (40% de las revisadas) se

observó un menor valor cobrado, de conformidad con los valores establecidos en las Resoluciones 265 del 11 de noviembre de 2020 y 146 del 8 de junio de 2021.

- d. Falta de fiabilidad e integridad de los insumos de facturación (registros de consumo de agua).** La Oficina de Control Interno solicitó a la UTT N° 2 Cartagena *“la totalidad de soportes de la medición volumétrica de agua entregada a cada predio”* derivados de las 30 facturas seleccionadas como muestra, de los cuales, solo allegaron los soportes de 22 facturas correspondientes al primer semestre de 2021, faltando los soportes de 6 facturas del segundo semestre 2020 y 2 de 2021.

En los soportes aportados, se verificó los registros de *“Comprobante de suministro de agua para riego”* diligenciados en el formato F-ADT-038, concluyendo razonablemente que, los mismos no garantizaban fiabilidad de la información que se registra en el aplicativo SIFI, al no observarse la existencia de una directriz adecuada para el diligenciamiento de los mismos donde pueda evidenciarse la cantidad de agua efectivamente suministrada a cada predio, en virtud de la falta de uniformidad para registrar los datos. Tampoco se evidenció la existencia de un documento que permita comprender y validar la información que se registra en estos soportes frente al cálculo del agua efectivamente entregada, lo cual conlleva a determinar el valor a facturar para cada predio.

En este orden de ideas, se observó que el formato F-ADT-038 contempla una columna denominada *“Caudal Suministrado (l/s)”*, la cual da a entender que sirve para determinar la cantidad de litros por segundo suministrado por día a cada usuario; no obstante, la totalidad de soportes suministrados reportaban en dicho campo un registro de *“3”*, dato que no era coherente con lo que solicita el formato, además de no brindar información específica sobre su significado, aunado al hecho de que no se evidenció que dicho registro fuera sustentado en la explicación aportada por la UTT sobre el cálculo de agua entregada, teniendo en cuenta que la Oficina de Control Interno había requerido a la UTT informar *“detalladamente como se realiza la medición del agua efectivamente entregada en cada predio por parte de los canaleros o auxiliares de riego para reportarlo a la UTT (cálculo o metodología)”*, a lo cual

respondió que: *“La medición del agua entregada a cada predio, como los distritos no tienen un contador para verificar exactamente la cantidad de agua entregada a cada predio los bomberos y canaleros calculan el caudal dependiendo el ancho de las pulgadas de cada tubo (este es el caso de Riego por gravedad) por ejemplo, los tubos de 6" el caudal es 17 litros por segundo y el de 8" es de 32 litros por segundos. También se tiene en cuenta la hora de apertura de las compuertas y hora de cerrado. Y el riego por aspersión se toma por la cantidad de aspersores que coloca cada predio. Por ejemplo, un predio que coloca 10 aspersores se multiplica esa cantidad por 0.5 litros por segundo que es la cantidad de agua que vota un aspersor en este caso el caudal sería de 5. También se tiene en cuenta la hora de encendido de las bombas de cada caseta. Todos estos datos son llenados en el formato F-ADT-038 (Comprobante de suministro de agua para riego) esta información se calculan número de días y número de horas regadas por cada mes para ingresar esta información al SIFI y hacer la liquidación mensual de intereses”.*

La situación anterior, confirma la inexistencia de un sustento técnico que permita determinar la validez de dicha información, sumado a que dichos cálculos no se están plasmando en los formatos de la manera adecuada y no se evidencia registro de ellos, concluyendo que, a partir de la información allí registrada se dificulta determinar si los soportes allegados concuerdan con el valor cobrado a los usuarios por concepto de servicio de riego.

- e. Usuarios con registros de suministro de agua que no se les facturó servicio de riego.** Tres (3) de las 20 facturas (N° 10709, 10832 y 10954) no relacionaban cobro por concepto de Tarifa Volumétrica, a pesar de que el documento físico contemplaba el dato *“Consumo Actual”*; aunado a esto, de los predios 1A0200 y 1E0430 (facturas 10832 y 10954, respectivamente), se evidenció soportes del diligenciamiento del formato F-ADT-038 *“Comprobante de suministro de Agua para Riego”*:

Frente a lo anterior, mediante reunión realizada con personal del equipo de cartera el 6 y 7 de diciembre de 2021, se pudo observar que en el SIFI estas facturas no registraban el dato *“Consumo Actual”*, el cual si se refleja en las copias de las facturas

entregadas por la UTT, a lo que adujeron que dicha diferencia se pudo haber presentado por error de impresión, y que tal imprecisión ya había sido corregida en el sistema, a lo que se suma el hecho de que para el periodo de facturación verificado el sistema no registraba mediciones volumétricas. Al respecto, es de señalar que se informó que el SIFI no tiene control de cambios que permita evidenciar cuando se surtieron estos ajustes. No obstante lo anterior, esta Oficina de Control Interno considera que la factura suministrada por la UTT corresponde al insumo oficial, teniendo en cuenta que sería el documento final que se entregaría a cada usuario, además de que, no es concebible que existan registros de mediciones de agua entregada para estos predios que registran activos en el Registro General de Usuarios - RGU, pero no se les está brindando servicio, según el sistema.

- f. Imprecisión en la Resolución de fijación de tarifas.** Las Resoluciones 265 de 2020 y 146 de 2021, a través de las cuales se fijaron los valores de las tarifas de servicio público de Adecuación de Tierras de los distritos de Repelón, Santa Lucía y Manatí, para las vigencias 2020 y 2021, respectivamente, señalan que el cobro de la tarifa volumétrica se realizará así: *Valor Tarifa / lps o Valor tarifa / m<sup>3</sup>*

Al respecto, esta Oficina considera que la unidad de capacidad o volumen sobre la cual se calculará el valor a cobrar de acuerdo con el consumo por usuario se presenta con inexactitud, al considerar que el mismo cobro se aplica para la cantidad de metros cúbicos o litros por segundo suministrados, y al no ser medidas de equivalencia similar, los cobros a realizar pueden resultar errados, más aun cuando los cálculos que se indicaron se realizan por parte de la UTT para determinar la cantidad de agua entregada en cada predio en el Distrito de Santa Lucía se define en litros por segundo (l/s), en igual sentido que lo contempla el formato destinado para registrar el consumo de agua; no obstante, la factura contempla el pago de la tarifa volumétrica en metros cúbicos (m<sup>3</sup>), con la probabilidad de que el dato final de cobro no sea preciso.

- g. Falta de gestiones de cobro persuasivo y coactivo.** La Oficina de Control Interno solicitó a la UTT los soportes de las gestiones de cobro persuasivo adelantadas en el Distrito para los 30 usuarios seleccionados como muestra para la validación de la

facturación, de los cuales, entregaron 17 documentos y solo 13 correspondían a los solicitados, generando incertidumbre sobre la existencia y/o gestiones de entrega de dicho documento en los 17 restantes.

Adicionalmente, se observó que:

- Dos (2) documentos de cobro persuasivo indicaban que el usuario no quiso firmar.
- A dos (2) usuarios (códigos 1F0420 y 1E0330) se hizo entrega de los documentos de cobro persuasivo con fecha de corte a 31 de diciembre 2020 y 31 de julio de 2021, de lo cual llama la atención que para el usuario con código 1F0420 se aportaron dichos documentos firmados por el usuario, aun cuando no se allegó la última factura emitida para el primer semestre 2021, donde se señaló que se debía a que los usuarios no devolvían la factura firmada como se señaló anteriormente (ver literal a).
- Siete (7) documentos señalaban que la fecha de corte era a 31 de diciembre de 2020, con lo cual surgen inquietudes de si estos corresponden a las últimas gestiones de cobro persuasivo realizadas, si dicha gestión se realiza de manera aleatoria o si existe una periodicidad establecida y se está dando cumplimiento.

Además, se solicitó a la Dirección de Adecuación de Tierras los *"Informes mensuales de las UTT sobre gestiones de cobro persuasivo realizadas desde 2020 a la fecha"*, para lo cual se aportaron cuatro (4) actas de reunión de 2019 de socialización y sensibilización con los usuarios del distrito de Santa Lucia sobre el estado de la deuda existente, alternativas de pago, entre otros temas, así como también se suministró un informe de las gestiones de entrega de cobros persuasivos realizadas en el segundo semestre del año 2020 y el primer semestre del año 2021.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno considera que se incurrió en un incumplimiento de lo establecido en el procedimiento PR-ADT-006 *"Recaudo de cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos"*, el cual, en el numeral 6 *"Desarrollo"*, establece en la actividad 12 *"Informe Mensual de las UTT"*, que *"La UTT elabora el*

*formato F-ADT-058 Informe de Cobro Persuasivo y lo envía al Grupo de Cartera vía memorando", ya que no se evidenció la emisión de estos informes, así como también esto podría resultar en un incumplimiento de lo descrito en la actividad 13 "Seguimiento a Cobro Persuasivo" del mencionado procedimiento, que indica "Se consolidan los informes de cobro persuasivo remitidos por las UTT y se consolida la información en un archivo de seguimiento mensual y se establece cuáles de los usuarios se pasan a cobro coactivo y cuáles se les realizarán jornadas de acompañamiento al cobro persuasivo, deben realizarse desde el nivel central. Cuando se requiera, el personal de UTT enviará al grupo de cartera el formato de informe de cobro persuasivo actualizado", lo anterior, por cuanto esta última actividad depende de la emisión de los informes mensuales de cobro persuasivo.*

La Oficina de Control Interno solo evidenció la realización de dos (2) pagos por valor total de \$8.527.228 del distrito de Santa Lucía, por lo que, indagó con la UTT N° 2 sobre los *"Informes mensuales con la relación de Acuerdos de Pago Suscritos desde 2020 a la fecha"*, respecto de lo cual, la UTT manifestó: *"La problemática en el tema de cartera con los DAT del Atlántico es ampliamente conocida, y ha sido informada al área de cartera, de ahí que en esta UTT no se tiene suscrito acuerdo de pago con ningún usuario de los DAT Atlántico"*. Adicionalmente, se solicitó los *"Soportes de envío a la Oficina Jurídica de los procesos que requieren iniciar cobro coactivo"*, obteniendo como respuesta: *"Actualmente se encuentra en proceso de la identificación de procesos que requieren iniciar cobro coactivo para remitirlo a la Oficina Jurídica y que se inicie la gestión correspondiente"*, y se suministró correo electrónico del 26 de octubre que fue remitido con la relación detallada de valores del usuario que se acogió a la ley de alivios; no obstante, no se evidenció soporte de la remisión a la Oficina Jurídica de los procesos que requieren iniciar cobro coactivo.

Lo anterior, contraviene lo establecido en el procedimiento PR-ADT-006 *"Recaudo de cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos"*, numeral 6, actividad 21 *"cobro coactivo"*, que señala: *"Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras (Tarifas): A*

*partir de 2 periodos de facturación vencidos (Los Distritos administrados por la ADR presentan facturación semestral), es decir deudas con vencimiento superior a un año".*

**h. Ausencia de carpeta individual de cada predio del Distrito.** La Oficina de Control Interno no evidenció carpetas o expedientes que contuvieran documentación relacionada con los predios y usuarios del distrito y que dieran cuenta de la gestión realizada con cada uno de ellos, situación que contraviene lo establecido en el procedimiento PR-ADT-004 *"Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras"* versión 5, numeral 5 *"Condiciones especiales"*, que señala: *"El RGU está compuesto por los siguientes documentos: (...) 2) Carpeta individual de cada predio del Distrito, que contenga copia de los títulos que acreditan la calidad de dueño, tenedor o poseedor de un predio en el área de dicho Distrito, plano individual del predio con sus linderos, correspondencia recibida y enviada al respectivo usuario."* Y agrega responsabilidad sobre el asunto, indicando que: *"(...) El manejo, mantenimiento y organización de las carpetas es responsabilidad del Ingeniero de Operación y Conservación y el Director de la Unidad Técnica Territorial, quienes se podrán apoyar en el profesional o Auxiliar de Registro y cartera"*. (subrayado fuera de texto)

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de alimentación y/o actualización del Registro General de Usuarios (RGU).</li> <li>▪ Insuficiencia de personal o falta de asignación de este a labores de seguimiento, monitoreo, revisión y aprobación de informes y datos recopilados en campo (consumos, restricciones de abastecimiento, control de planes de riego entre otros), así como para la implementación de controles de verificación de la información en sus respectivas fuentes (campo y sistemas de información de la ADR -como por ejemplo SIFI).</li> <li>▪ Falta de uniformidad en la metodología de medición de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos administrados directamente por la ADR.</li> <li>▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.</li> <li>▪ Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción de los entes de control y/o reguladores (CGR, MADR, PGN), y/o investigaciones disciplinarias y/o afectación de la imagen de la ADR por un incorrecto o inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Detrimiento patrimonial de la Entidad</li> <li>▪ Renuencia de pago por parte de los usuarios del distrito ante la integridad o fiabilidad de la información recopilada para la facturación.</li> <li>▪ Prescripción de deudas por falta de gestión de cobro persuasivo o ante la no solicitud de inicio de cobro coactivo o la ausencia de</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>entrega de agua a los predios adscritos a los Distritos de Adecuación de Tierras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de seguimiento al cumplimiento de los requisitos y/o controles procedimentales o normativos.</li> <li>Falta de seguimiento a la parametrización del sistema SIFI frente a los valores objeto de facturación y falta de verificación de la calidad y precisión de datos de consumo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad de afectación económica a la cartera debido a las deficiencias o inadecuada estimación de los costos de administración, operación y conservación del distrito y/o errores en el cálculo de las tarifas (fija y/o volumétrica) facturadas por la prestación del servicio público de adecuación de tierras.</li> <li>Posibilidad de afectación económica a la cartera debido al 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.</li> </ul>	<p>documentación necesaria para ello.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eventuales procesos disciplinarios por falta de gestión o diligencia en la facturación, cobro y recaudo de cartera.</li> </ul>

### Recomendación(es):

- Construir un manual, instructivo o guía que defina los aspectos y controles básicos, necesarios y relevantes para la facturación, desde la recopilación de los datos de consumo, verificación de la fiabilidad y calidad de la información resultante, hasta la emisión de la factura y la consistencia de la información que ella contempla, determinando la necesidad real operativa que se requiere para el adecuado funcionamiento de estas actividades y que permitan gestionar la contratación del apoyo operativo necesario (preferiblemente, de Planta), así como definir las responsabilidades que le competen a cada actor que interviene en este proceso.
- Establecer un control de verificación de la liquidación la facturación, para realizar un comparativo con la liquidación calculada por el aplicativo, de tal manera que se puedan identificar eventuales diferencias a nivel de tarifas, cálculos de consumo u otros datos relacionados. El resultado debería ser revisado por una instancia de alto nivel dentro de la Dirección de Adecuación de Tierras o por parte del grupo de cartera. Este control es necesario en tanto la ADR implementa un aplicativo robusto para gestionar el manejo de la cartera.
- Construir los expedientes físicos de los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras a partir de la información disponible en SIFI y de la obtenida de los procesos de contratación que buscan este objetivo, así como asegurarse de dejar la trazabilidad de las diferentes gestiones, ajustes o modificaciones que se surtan con cada uno.

- Llevar a cabo la verificación de los insumos que determinan las tarifas a cobrar en los Distritos de Adecuación de Tierras y definir una unidad de medida estándar a emplear dentro de los actos administrativos, así como determinar la necesidad de realizar conversiones de medidas en caso dado de ser necesario.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** *“**Literal a. Copia de facturas no suministradas e inexistencia de éstas en el DAT.** Las facturas que pidió Control Interno fueron las que se imprimieron del sistema SIFI y entregaron a los usuarios, ya que la solicitud fue que enviaran las facturas con los soportes de recibido de los usuarios, por eso las facturas que no se entregaron fueron las que no aparecieron por que los usuarios se quedaron con ellas y nunca entregaron ni original, ni la copia, si hubiesen pedido facturas impresas sin soporte de recibido las hubiese impreso del SIFI.*

**Literal b. Modificación de usuarios en el SIFI sin soporte.** *Al respecto hay que precisar que No existe la denominada tarifa Z, sino que aquellos predios los cuales no tienen el servicio público de adecuación de tierras se dejan incluidos dentro del distrito, pero el área beneficiada es cero (0), como en una anterior auditoría realizada al proceso de adecuación de tierras se manifestó a la Oficina de Control Interno.*

**Literal c. Errores en la facturación.** *La conclusión a la que llega el equipo auditor es errada como quiera que el cálculo realizado se hizo sobre el valor de la factura anual y no semestral que es como se factura en el distrito. Para claridad del equipo auditor se ilustra con el siguiente ejemplo: se observa de un menor valor facturado por concepto de tarifa volumétrica o de aprovechamiento porque el cálculo lo hacen con base en el valor total de la tarifa volumétrica que aparece en la resolución por el año que es \$46,7 y, la facturación se hace cada semestre entonces el valor de la tarifa anual debe dividirse en dos para así poder facturar cada semestre si divide \$46,7 entre dos daría \$23,35 por semestre y si ese valor lo multiplica por los m<sup>3</sup> registrado en Factura daría el valor facturado.*

**Literal d. Falta de fiabilidad e integridad de los insumos de facturación (registros de consumo de agua)** En los diferentes puntos de este numeral se concluyen los siguientes datos, el nombre del usuario que aparece en el sistema SIFI no coinciden con lo que reportan en el formato F-ADT-038 porque los bomberos y canaleros al momento de visitar los predios evidencian que las personas que están beneficiándose del predio no son los propietarios sino arrendatarios, un familiar u otra persona diferente al propietario, y ellos colocan en estos formatos el nombre de la persona que está en el predio al momento de recolectar los volúmenes de riego, pero al momento de ingresar los volúmenes en el SIFI no se ingresa el nombre de la persona sino el código del predio y automáticamente toma todos los datos del propietario que está registrado en el SIFI. Si en la factura aparece una cantidad de hectárea mayor a la que reportan los canaleros y bomberos es porque el área beneficiada total y el área a sembrar casi nunca son iguales por lo general el área a sembrar es menor que el área beneficiada (Área total). Los datos tipos de riego podrían variar ya que en unos meses hay reportadas 3H y en otros 1H, estos datos los suministran los canaleros y bomberos que son los que saben el estado actual de los cultivos y saben si la cantidad de área a sembrar cambia o se mantiene ya sea porque cortaron la cosecha y por ende el área a regar se reduce en algunos meses. Los soportes 3 y 4 corresponden al mismo mes porque hay predios que tienen diferentes lotes con cultivos diferentes o ya sea con el mismo cultivo por ese en el mismo mes hay 2 o tres formatos F-ADT-038. El tipo sistema de riego predial es diferente a caudal nominal gravedad porque el tipo de sistema es la cantidad de hidrantes o compuertas que están en el predio y el caudal nominal es el número de caudal que los bomberos y canaleros suministran por el valor que genera la fórmula de la toma de caudal. En los meses de más precipitaciones de aguas lluvias en las áreas de los distritos los volúmenes de riego disminuyen también cuando están haciéndole mantenimiento a algún canal, bombas o compuertas, el suministro de agua no se lleva a cabo y por esta razón también los volúmenes de riego disminuyen.

*Históricamente, esta es la forma cómo se han realizado las mediciones de registro de consumo de agua en el distrito.*

**Literal e. Usuarios con registros de suministro de agua que no se les facturó servicio de riego.** En primer lugar, es importante informar que nos adherimos a las explicaciones dadas por la profesional que maneja el SIFI a nivel central, esto es que se verificó y se pudo establecer que se trató un error de impresión, lo cual se subsanó con una nueva impresión y entrega de factura al usuario.

**Literal f. Imprecisión en la Resolución de fijación de tarifas.** Las resoluciones de tarifas son expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según la Ley 1955 de 2019.

**Literal g. Falta de gestiones de cobro persuasivo y coactivo.** La conclusión a la que llega el equipo auditor no es acorde con la información suministrada por la UTT, como quiera que se realizan los cobros persuasivos y se remiten los correspondientes para trámite de cobros coactivos por parte de la Oficina Jurídica. En la presente vigencia, la ADR tuvo como bandera sacar adelante la Ley 2071 de 2020 a través de la cual se establecieron mecanismos de condonación de obligaciones por parte de los usuarios de los distritos.

**Literal h. Ausencia de carpeta individual de cada predio del Distrito.** La ADR no recibió la totalidad de las carpetas individuales de los predios usuarios del Distrito Santa Lucía, con las que actualmente se ha realizado gestión para reconstruirlas.”

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

- Modificación de usuarios en el SIFI sin soporte
- Ausencia de carpeta individual de cada predio del Distrito
- Errores en la facturación

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Presentar informe sobre el avance en el proceso de actualización del RGU de predios del Distrito Santa Lucía, de acuerdo con el procedimiento PR-ADT-004 y con base en los	1	Preventiva	Equipo Humano VIP - UTT	01/02/2022	31/03/2022

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
documentos presentados por VALOR +, en el marco del Contrato N°. 894 de 2020.					
Presentar informe sobre avance en la reconstrucción y organización de las carpetas de los predios usuarios del distrito Santa Lucía, con base en la información actualizada, entregada por VALOR +, en el marco del Contrato N° 894 de 2020.  Se explorará con la OTI de la ADR la opción de armar carpetas digitales	1	Correctiva	Equipo Humano VIP - UTT	01/02/2022	31/12/2022
Informe de la implementación del nuevo sistema de facturación, registro y cartera	1	Correctiva	OTI / Grupo de Cartera Dirección de Adecuación de Tierras	01/02/2022	31/03/2022

**Nota:** La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Adecuación de Tierras responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

En atención a las situaciones expuestas por parte de los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno informa lo siguiente:

Frente a la justificación dada para la observación “**Copia de facturas no suministradas e inexistencia de éstas en el DAT**”, esta Oficina solicitó a la UTT N° 2, suministrar “*Copia de las facturas (...), con la totalidad de soportes de la medición volumétrica de agua entregada a cada predio, así como soporte de entrega de la factura al peticionario y soporte de entrega de comunicado de cobro persuasivo a los respectivos usuarios*”; al respecto, si bien se entiende que el soporte de la entrega de la factura es en sí misma la factura firmada, es de precisar que, tal como se indicó durante la visita a dicha UTT, la finalidad de obtener estos documentos era principalmente validar la integridad de la información contemplada en estos documentos, por lo cual, la UTT manifestó la dificultad que se tenía con algunos usuarios que no devolvían las facturas; no obstante, no allegó las facturas de estos usuarios que permitiera validar que si se habían generado. A esto se debe sumar que la afirmación de “*los usuarios se quedaron con ellas y nunca entregaron ni original, ni la copia*”, podría conllevar a dificultad de contar con la documentación de cada usuario y las gestiones que la ADR ha ejecutado en el marco del proceso.

Respecto a lo señalado para la observación de “**Modificación de usuarios en el SIFI sin soporte**”, se precisa que, lo señalado en cuanto a “tarifa Z” corresponde a la información que en el desarrollo de la auditoría se recibió por parte de los auditados. Por otra parte, se considera relevante que frente a este aspecto, se tomen medidas para que todas los ajustes o modificaciones que se realicen en el sistema de facturación se encuentren soportadas.

En cuanto a la aclaración dada para la observación de “**Errores en la facturación**”, esta Oficina no considera procedente la justificación dada por los auditados, por cuanto no se evidencia un sustento que soporte que los valores en la Resolución en la que se determina las tarifas para el Distrito de Adecuación de Tierras de Santa Lucía, fijados por concepto de tarifa volumétrica, correspondan a una periodicidad anual y deban ajustarse según la periodicidad de facturación del Distrito. Por lo anterior, se mantiene la observación y se sugiere se realicen las gestiones que permitan dar mayor claridad en la información registrada en las Resoluciones de fijación de tarifas, en cuanto a los valores objeto de cobro (de acuerdo con el caso aquí evidenciado) y su periodicidad e incluso la unidad de medida determinada para la tarifa volumétrica que permita facilitar las gestiones de la Entidad. Si bien se manifestó que, las Resoluciones de tarifas son expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según la Ley 1955 de 2019, desde la ADR se pueden emprender gestiones que evite la materialización de riesgos asociados al proceso y puedan impactar negativamente la Entidad.

Frente al apartado de “**Falta de fiabilidad e integridad de los insumos de facturación** (registros de consumo de agua)”, lo señalado por los auditados reafirman lo evidenciado por la Oficina de Control Interno, en cuanto a que, principalmente se requiere la actualización de la información de los usuarios y predios (RGU), ya que existen diferencias de información no coherentes. Por otra parte, si bien el personal que realiza las labores de recolección de información tiene claridad sobre la manera de realizar las mediciones de registro de consumo de agua en el distrito, se considera relevante documentar cómo se realiza dicha actividad con sus distintas variaciones por temas climáticos, sistemas de riego, etc., así como sobre el diligenciamiento del formato destinado para el registro de mediciones por predio, buscando así facilitar la comprensión

de esta actividad, además de garantizar que la información obtenida en este proceso es clara y fiable, teniendo en cuenta que de ello se deriva la facturación.

Para la respuesta dada a la observación de **“Usuarios con registros de suministro de agua que no se les facturó servicio de riego”**, si bien la Oficina de Control Interno evidenció que en el sistema se corrigió el error evidenciado en el proceso auditor, se debe precisar que la situación queda en el hallazgo, en primera medida por cuanto la auditoría se realiza sobre hechos cumplidos, aunado a que la intención de ello es que se tomen medidas que eviten la reiteración de esta situación.

Respecto a **“Falta de gestiones de cobro persuasivo y coactivo”**, esta Oficina resaltó en el hallazgo el hecho de que no se allegó la totalidad de soportes de cobro persuasivo de los usuarios seleccionados como muestra, así como no se pudo corroborar la periodicidad con la que se realizan estas gestiones de cobro persuasivo, pues los soportes allegados varían en la fecha de su emisión, por lo cual se considera que se debe esclarecer esta actividad y buscar contar con la totalidad de soportes de esta gestión, teniendo en cuenta que la misma se requiere para las actividades de cobro coactivo. De igual forma, no se obtuvo evidencia de la remisión de información a la Oficina Jurídica de los usuarios para los que se requiere iniciar cobro coactivo. Lo anterior, sumado a las demás situaciones descritas en el hallazgo, denotan un incumplimiento procedimental, por lo cual se mantiene esta observación y se considera relevante reforzar los controles establecidos para las gestiones de cobro persuasivo y coactivo (hasta el punto donde se ve inmerso el proceso), buscando evitar la materialización de riesgos asociados a la prescripción de deudas por falta de gestión.

Si bien frente a la **“Ausencia de carpeta individual de cada predio del Distrito”** se manifestó que la ADR no recibió la totalidad de las carpetas individuales de los predios usuarios del Distrito Santa Lucía, esta Oficina considera que desde la entrada en operación de la Entidad, a la fecha de la realización de esta auditoría, se pudo haber construido dichos expedientes a partir de los soportes de las distintas actividades realizadas en el marco de la prestación del servicio público de adecuación de tierras, lo cual permite a la Entidad evidenciar su adecuado actuar, por lo que se requiere iniciar

con la construcción de estos expedientes con la documentación que procedimentalmente se estableció.

Frente al plan de mejoramiento propuesto se considera que el mismo debe ser fortalecido, pues no da cobertura total a las observaciones evidenciadas por el equipo auditor y descritas en el presente hallazgo, por lo que se recomienda realizar una revisión de aquellos puntos que presentan alguna debilidad o puedan llevar a la materialización de riesgos y proponer acciones contundentes que mejoren el proceso, como por ejemplo, lo relacionado con la actividad de mediciones de registro de consumo de agua, o los ajustes que se deban realizar en los actos administrativos de fijación de tarifa para mayor claridad, como se mencionó anteriormente. Para las acciones planteadas se deberá precisar en qué consisten las cifras de la meta, con el fin de verificar posteriormente su cumplimiento. Sin perjuicio de esto, se observa que:

- Para la segunda acción propuesta es necesario que se propongan actividades fácticamente realizables, dado que “Explorar con la OTI” no supone una acción concreta a ejecutar; la responsabilidad además debe estar en cabeza de la Vicepresidencia de Integración Productiva.
- Para la tercera acción propuesta, no es claro cómo un informe de implementación de facturación, registro y cartera atacará la causa de errores en la facturación, salvo que se establezcan acciones de control sobre estos reportes, tales como conciliaciones o informes de errores y excepciones.

## **HALLAZGO N° 2. Incumplimiento obligaciones dispuestas en la concesión de aguas del Distrito de Santa Lucía expedida por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico**

La Oficina de Control Interno realizó la inspección de la Resolución 186 del 14 de abril de 2021 *“Por medio de la cual se renueva por segunda vez la concesión de aguas superficiales otorgada con Resolución N° 0976 de 2008 para el abastecimiento de agua del Distrito de Riego y Drenaje de Santa Lucía - SUAN, solicitada por la Agencia de Desarrollo Rural – ADR con NIT 900.948.958-4”*, cuyo Parágrafo Tercero del Artículo

Primero estableció que: "(...) *La presente concesión de agua se renovará por segunda vez condicionada al cumplimiento de las siguientes obligaciones:*

*a. AJUSTAR, en un término máximo de quince (15) días calendario, contados a partir de la ejecutoria del presente proveído, el Programa para el Uso Eficiente y Ahorro de Agua - PUEAA, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Resolución 1257 de 2018.*

*b. Llevar un registro del agua consumida diaria y mensualmente, dichos registros deberán ser presentados semestralmente a esta Corporación. (...).*

*d. CARACTERIZAR ANUALMENTE EL AGUA CAPTADA proveniente del Río Magdalena donde se evalúen los siguientes parámetros: pH, Temperatura, Turbiedad, Oxígeno Disuelto, NKT, Conductividad, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, DBO5, DQO.*

*e. ELIMINAR INMEDIATAMENTE la fuga de agua ubicada en la subestación de bombeo N° 6 del Distrito de Riego de Santa Lucía-SUÁN, así como remover la vegetación acumulada en la entrada del sistema de bombeo. Para el cumplimiento de esta obligación se concede un plazo no mayor a quince (15) días hábiles, y deberá enviar ante esta Corporación un reporte detallado de las medidas y acciones implementadas, anexando registros fotográficos de las zonas intervenidas".*

En virtud de lo anterior, se solicitó a la Dirección de Adecuación de Tierras allegar los soportes del cumplimiento de lo señalado previamente, así como los soportes del pago del año 2021 a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico - C.R.A. por concepto de "Seguimiento Ambiental" de la Concesión de Aguas Superficiales. En este orden de ideas, a partir de las respuestas recibidas, esta Oficina de Control Interno procedió a analizarlas, evidenciando lo siguiente:

**a. Inexistencia del Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA).** Con relación a los literales "a" y "e" del Parágrafo Tercero del Artículo Primero de la Resolución 186 de 2021, el 12 de noviembre de 2021 se informó: "*Mediante radicado ADR 20213300056612 del 17/08/2021, remitido vía correo electrónico el 20/08/2021 a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico - CRA, la ADR solicitó la revisión de los términos establecidos para el cumplimiento de las obligaciones en el marco de*

*la Resolución 186 de 2021 (renovación concesión de aguas superficiales DAT Santa Lucía - SUAN), en especial lo referido al ajuste del PUEAA (literal "a" del PARÁGRAFO TERCERO del ARTÍCULO PRIMERO de la Resolución 186 de 2021), toda vez que son actividades enmarcadas dentro de la AOC [Administración, Operación y Conservación] del Distrito, y que deben surtir un tiempo procesal para su ejecución. No se tiene conocimiento de respuesta por parte de la Corporación a la fecha.*

*Mediante radicado ADR 20213300069372 del 04/10/2021, remitido vía correo electrónico el 07/10/2021 a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico - CRA, la ADR dio a conocer el avance en el cumplimiento de las obligaciones, en especial a la estipulada en el literal "e" del PARÁGRAFO TERCERO del ARTÍCULO PRIMERO de la Resolución 186 de 2021, referente con la eliminación de una fuga en la subestación de bombeo N° 6 del Distrito; dando cumplimiento así a dicha obligación".*

Así las cosas, respecto al PUEAA, en el contenido del Memorando 20213300056612 del 17 de agosto de 2021 se evidenció que se solicitó a la Corporación "se revise el término otorgado, ya que el mismo es insuficiente para culminar con las labores requeridas, por lo que se requiere de SESENTA (60) DÍAS adicionales al tiempo establecido en las obligaciones de los literales "a" y "e" del PARÁGRAFO TERCERO del ARTÍCULO PRIMERO de la Resolución 186 de 2021", de lo cual, al 12 de noviembre de 2021, no se había tenido respuesta por parte de dicha Entidad.

Sin perjuicio de lo expuesto, esta Oficina de Control Interno realizó una validación de los términos para adoptar el PUEAA, de lo cual se observó que:

- En el Sistema de Gestión Documental (ORFEO) se encontró la notificación de la Resolución 186 de 2021 a la ADR por parte de la C.R.A. el 18 de agosto de 2021, en la cual, se concedió un plazo de 15 días calendario para contar con el PUEAA, el cual se extendía hasta el 2 de septiembre de 2021.
- Teniendo en cuenta que, no se ha tenido respuesta por parte de la C.R.A. frente al plazo solicitado para contar con el PUEAA (60 días adicionales), y considerando

que ante la no contestación por parte de la C.R.A., dicho término adicional fue concedido (Silencio Administrativo Positivo), se estima que dicho Programa debió haberse adoptado a más tardar el 1 de noviembre de 2021, (resultado de los 15 días calendario otorgados inicialmente, más los 60 días de prórroga solicitados, contados a partir del día siguiente a la notificación de la Resolución de prórroga de la concesión), por lo cual, se concluye que se ha incumplido la obligación referenciada en la concesión respecto al ajuste de dicho documento, el cual debe guardar correspondencia con la estructura y contenido establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Resolución N° 1257 de 2018, mediante la cual se desarrollan los parágrafos 1° y 2° del artículo 2.2.3.2.1.1.3 del Decreto 1090 de 2018, que señalan:

**“ARTÍCULO 2.2.3.2.1.1.3.** Programa para el uso eficiente y ahorro del agua (PUEAA). El Programa es una herramienta enfocada a la optimización del uso del recurso hídrico, conformado por el conjunto de proyectos y acciones que le corresponde elaborar y adoptar a los usuarios que soliciten concesión de aguas, con el propósito de contribuir a la sostenibilidad de este recurso. **PARÁGRAFO 1.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante resolución establecerá la estructura y contenido del Programa para el Uso Eficiente y Ahorro de Agua PUEAA. **PARÁGRAFO 2.** Para las personas naturales que de acuerdo con los criterios técnicos definidos por la autoridad ambiental competente tengan un caudal para el desarrollo de su actividad, calificado como "bajo", igualmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecerá la estructura y contenido del Programa para el Uso Eficiente y Ahorro de Agua PUEAA simplificado”.

Además, se contraviene lo señalado en el Convenio Interadministrativo N° 775 de 2020, suscrito entre la ADR y la Gobernación del Atlántico que, en el numeral 20 ítem B de la cláusula cuarta "Obligaciones del departamento", señala: "Cumplir las directrices que imparta la autoridad ambiental competente, y lo establecido en la legislación ambiental y sanitaria en el área de los Distritos, demostrando que se hace uso eficiente y racional de los recursos".

Cabe resaltar que, el 5 de noviembre de 2021 la Oficina de Control Interno solicitó a la Dirección de Adecuación de Tierras el Programa para Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA) del Distrito de Adecuación de Tierras de Santa Lucía, a lo que informaron: *"solo hasta el mes de octubre de 2021 se solicitó por parte la UTT apoyo del área ambiental para el ajuste de dicho documento, dado que desde la UTT no se cuenta con profesional ambiental y teniendo en cuenta que esta actividad está dentro de las actividades de la AOC conjunta que se tiene con la Gobernación del Atlántico"*.

Con relación a los literales "b" y "d" del Parágrafo Tercero del Artículo Primero de la Resolución 186 de 2021, se evidenció lo siguiente:

**b. Falta de registros de agua consumida y reporte a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (C.R.A.).** Frente al literal *"b. Llevar un registro del agua consumida diaria y mensualmente, dichos registros deberán ser presentados semestralmente a esta Corporación"*, se obtuvo como respuesta que *"Por parte del grupo ambiental de la DAT no se han efectuado acciones referentes con estos dos requerimientos, dado que son actividades que deben realizarse a través de la operación del Distrito de Santa Lucía, en especial lo referente al registro de agua captada de forma diaria y mensual"*, de lo cual es preciso señalar que, durante la visita de campo realizada por la Oficina de Control Interno al Distrito de Santa Lucía entre el 8 y el 12 de noviembre de 2021, se solicitó informar si se estaba llevando el registro de la operación de las bombas, casetas y suministro de agua en predios, a lo cual indicaron contar con dichos soportes; no obstante, únicamente se evidenció el registro de la operación de la caseta N° 6 el cual se llevaba en un cuaderno, concluyendo así que no existe un adecuado registro y control de la operación y que no se ha instruido el diligenciamiento de los formatos que la ADR tiene para esta actividad, por lo cual los mismos no son aplicados.

De otra parte, esta Oficina de Control interno obtuvo soportes de los registros de agua entregada por predio; no obstante, no están siendo diligenciados adecuadamente, pues no detallan la cantidad de agua efectivamente entregada en cada predio, sumado a que tampoco se obtuvo evidencia de la presentación de los registros de

agua captada a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, concluyendo que se carece de los soportes que sustenten el cumplimiento de esta actividad.

- c. Caracterización anual del agua captada.** En cuanto al literal "d. *CARACTERIZAR ANUALMENTE EL AGUA CAPTADA proveniente del Río Magdalena donde se evalúen los siguientes parámetros: pH, Temperatura, Turbiedad, Oxígeno Disuelto, NKT, Conductividad, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, DBO5, DQO*", se indicó que "se debe establecer bajo qué mecanismo se puede llevar a cabo dicha actividad, dado que debe efectuarse a través de un laboratorio acreditado"; no obstante, no se evidenciaron gestiones emprendidas para dar cumplimiento a esta actividad, aún más cuando esta actividad venía siendo contemplada en el párrafo segundo, del artículo primero de la Resolución 796 del 16 de diciembre de 2008 "Por medio de la cual se otorga una concesión de aguas al instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER para el Distrito de Riego y Drenaje del Municipio de Santa Lucía-SUAN", entendiendo así que esta responsabilidad debió haberse ejecutado por parte de la ADR desde el momento en que se recibió el Distrito por parte del extinto INCODER.
- d. Pago seguimiento ambiental.** Esta Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia del pago a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico - C.R.A. por concepto de "Seguimiento Ambiental de la Concesión de Aguas Superficial", generando dudas sobre el cumplimiento de lo señalado en el artículo quinto de la Resolución 186 de 2021, que expresa "La Agencia de Desarrollo Rural - ADR con NIT: 900.948.958-4, deberá cancelar a favor de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico - C.R.A. la suma ... (COP\$1.596.178) por concepto de Seguimiento Ambiental de la Concesión de Aguas Superficial, de acuerdo a la factura de cobro que se expida y se le envíe para el efecto en cumplimiento de lo establecido en la Resolución N° 000036 de 2016, modificada por la Resolución 359 de 2018, la cual fija el sistema de métodos de cálculo de las tarifas de los servicios ambientales expedida por ésta Corporación, con el incremento del (%) del IPC autorizado por la Ley".

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento y/o falta de control o monitoreo oportuno sobre las obligaciones que deben efectuarse en materia ambiental en los distritos de adecuación de tierras administrados por la ADR.</li> <li>▪ Falta de determinación de la dependencia (Unidad Técnica Territorial o Vicepresidencia de Integración Productiva) que ejecute y realice seguimiento al cumplimiento de las obligaciones que le asisten a los distritos en materia ambiental.</li> <li>▪ Falta de apoyo por parte del personal técnico / ambiental especializado que contribuya en la implementación y ejecución de las labores que en materia ambiental deben realizar los Distritos de Adecuación de Tierras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de reportes confiables de consumo del recurso hídrico en la prestación del servicio público de adecuación de tierras en los Distritos administrados directamente por la ADR.</li> <li>▪ Posibilidad de afectación económica y a la imagen de la ADR por multa y/o sanción del ente regulador por incumplimiento de obligaciones impuestas en las licencias y permisos aplicables a la ADR.</li> <li>▪ Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción de los entes de control y/o reguladores (CGR, MADR, PGN), y/o investigaciones disciplinarias y/o afectación de la imagen de la ADR por un incorrecto o inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspensión del abastecimiento de agua del Distrito de Adecuación de Tierras.</li> <li>▪ Perjuicios a los usuarios del Distrito ante la falta del recurso hídrico para el riego de cultivos y posibles Peticiones, quejas, reclamos o tutelas por dicha afectación.</li> <li>▪ Procesos sancionatorios por incumplimiento o desacato de las disposiciones de lo establecidas por la Entidad que regula este proceso.</li> <li>▪ Posible materialización de multas o sanciones a la ADR por incumplimientos en materia ambiental.</li> </ul>

### Recomendación(es):

- Se recomienda realizar un diagnóstico del estado de cumplimiento de las condiciones y/u obligaciones que en materia ambiental deben ejecutar los Distritos de Adecuación de Tierras bajo el control de la ADR (y hacerlo extensible a los administrados por Asociaciones de Usuarios mediante la Supervisión correspondiente). Para el efecto, se sugiere mapear todas las obligaciones y responsabilidades contenidas en las concesiones, licencias o permisos de carácter ambiental (incluso, los de otro carácter, como predial, jurídico etc.) y determinar el estado actual que tiene cada una, acompañada de la gestión asociada más reciente y estableciendo un cronograma de labores y responsables, o indicando las dificultades y cuellos de botella que se puedan estar presentando y que impidan el logro del objetivo propuesto. Éstas últimas situaciones deberían escalar a nivel de la Presidencia o Consejo Directivo para su conocimiento e instrucciones del caso.
- Finalmente, se insta a fortalecer el control de la correspondencia con Entes Reguladores de diferentes temáticas (en este caso, las Corporaciones Autónomas Regionales en lo ambiental), para poder controlar los tiempos de notificación de los

comunicados, tiempos límite establecidos para que la ADR ejecute las acciones que se le impongan y así decidir sobre el uso de recursos aplicables en las circunstancias, así como solicitudes de ampliación de plazos o prórrogas cuando aplique. Para lograr este cometido, se sugiere elevar la temática de seguimiento periódico mediante el Comité correspondiente contemplado en el Convenio Interadministrativo 775 de 2020 y documentar los avances relacionados.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado

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

- Desconocimiento y/o falta de control o monitoreo oportuno sobre las obligaciones que deben efectuarse en materia ambiental en los distritos de adecuación de tierras administrados por la ADR
- Falta de determinación de la dependencia (Unidad Técnica Territorial o Vicepresidencia de integración Productiva) que ejecute y realice seguimiento al cumplimiento de las obligaciones que le asisten a los distritos en materia ambiental
- Falta de apoyo por parte del personal técnico ambiental especializado que contribuya en la implementación y ejecución de las labores que en materia ambiental deben realizar los Distritos de Adecuación de Tierras

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar un diagnóstico del estado de cumplimiento de las condiciones y/u obligaciones que en materia ambiental debe ejecutarse para el Distrito de Adecuación de Tierras de Santa Lucía.	1 (matriz de diagnóstico ambiental)	Correctiva	Equipo Humano VIP - Dirección de Adecuación de Tierras	01/02/2022	31/12/2022
Realizar seguimiento periódico mediante el Comité correspondiente contemplado en el Convenio Interadministrativo 775 de 2020.	1 (Acta de comité mensual)	Preventiva	Equipo Humano VIP - Dirección de Adecuación de Tierras	01/02/2022	31/12/2022
Realizar seguimiento periódico al cumplimiento de las obligaciones y requerimientos ambientales derivados de	1 (matriz de seguimiento mensual)	Preventiva	Equipo Humano VIP - Dirección de Adecuación de Tierras	01/02/2022	31/12/2022

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
la Administración, Operación y Conservación del DAT de Santa Lucía.					

*Nota: La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Adecuación de Tierras responsables 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**

Esta Oficina de Control Interno considera razonables los Planes de Mejoramiento propuestos, dado que pretenden atacar las causas de las situaciones que originaron las desviaciones identificadas; no obstante, se sugiere tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Para la primera acción propuesta es necesario que adicional a la matriz de diagnóstico, se sumen las actividades que subsanen los eventuales incumplimientos detectados, ya que con el entregable propuesto solo se llega a una etapa de identificación de responsabilidades pendientes de cumplir.
- b. Para la segunda acción propuesta, se sugiere especificar en el contenido de las actas los diferentes aspectos de la Supervisión, como en este caso, el ambiental, de tal manera que se pueda hacer seguimiento integral a los compromisos y garantizar su cumplimiento.
- c. La tercera acción tiene asociada la causa de falta de personal técnico ambiental especializado, por lo que se deberá acompañar el seguimiento propuesto con los conceptos de dichos profesionales, debidamente suscritos en la matriz.

### **HALLAZGO N° 3. Incumplimiento lineamientos ambientales en el Distrito de Adecuación de Tierras de Río Frio**

Durante visita de campo llevada a cabo entre el 8 y 12 de noviembre de 2021 al Distrito de Adecuación de Tierras (DAT) de Gran Escala Río Frio, administrado por la Asociación de Usuarios ASORIOFRIO, la Oficina de Control Interno realizó indagaciones a la Representante Legal de la Asociación sobre aspectos administrativos, operativos y ambientales del DAT que fueron documentadas en actas de visita suscritas el 10 y 11 de noviembre de 2021. En dichas indagaciones, la Representante Legal manifestó

problemáticas que, al ser evaluadas a la luz del procedimiento “Control y supervisión a la administración, operación y conservación de distritos de adecuación de tierras propiedad del estado, entregados a las asociaciones de usuarios y/o operadores” (PR-ADT-005) versión 4 (en adelante, Procedimiento PR-ADT-005) y, el “Manual de normas técnicas básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras” actualizado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) en el 2015 (en adelante, Manual UPRA), la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes deficiencias y/o incumplimientos:

- a. **Omisión de seguimiento al manejo ambiental del canal Goenaga Sur sobre la problemática de vertimientos ilegales por parte de externos.** La Representante Legal informó que: *“Otra afectación que inquieta a la Asociación es el tema ambiental por vertimientos de aguas residuales sin tratamiento directamente al canal Goenaga Sur por parte de la comunidad que, al no tener conexión con la PTAR [Planta de Tratamiento de Aguas Residuales], se vieron obligados a romper a nivel predial, con el fin de verter directamente al canal de riego colindante con las casas. ASORIOFRIO tuvo una reunión con la VIP y con la Oficina Asesora Jurídica para hablar del tema concluyendo que la Asociación, antes de terminar noviembre, debe presentar al nivel central un informe detallado de los hechos, lo cual servirá para oficiar a CORPAMAG en el sentido de que justifique la expedición del permiso de vertimiento al canal de drenaje denominado Manchuria, el cual hace parte de la estructura hidro-agrícola de la ADR. La situación inició formalmente en Febrero 2021”.*

Teniendo en cuenta esta información, la Oficina de Control Interno inspeccionó los informes de supervisión del primer al tercer bimestre de 2021 (únicos disponibles al momento de la visita), con el fin de corroborar la gestión de la ADR sobre este particular o si esta situación había sido revelada por la supervisión; no obstante, no se evidenció manifestación sobre la situación comentada (considerando su inicio a principios de la vigencia 2021), configurándose un incumplimiento del numeral “5.3.5 Jurídicos” del Procedimiento PR-ADT-005 que indica: *“(…). Para lograr el control y la supervisión el equipo supervisor tiene derecho a solicitar a la asociación de usuarios y ésta a entregar todos los documentos inherentes para la revisión del control y*

seguimiento a la administración, operación y conservación. **Luego de la revisión, el equipo supervisor dejará en un informe las recomendaciones y sugerencias sobre la actividad adelantada** diligenciando los formatos establecidos para este procedimiento y de ser pertinente hacer un plan de mejora” (negrita fuera de texto), dado que esta situación no ha sido advertida por la Supervisión de la ADR en cabeza de la UTT N° 1 - Santa Marta y no se ha implementado el plan de remediación correspondiente.

**b. Falta de establecimiento de temáticas mínimas en el Plan de Manejo Ambiental.**

Al corroborar el grado de alineación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) vigente del Distrito y sus fichas técnicas, con la normativa establecida en el Manual UPRA respecto a “Actividades Ambientales” (Capítulo 8, ítem 8.2.1.), la Oficina de Control Interno evidenció en el ítem “13. Manejo de Residuos Sólidos” del PMA el protocolo a seguir con la generación de residuos sólidos y la agrupación a la cual deben ser sometidos según sea el tipo de residuo (Oficina, Mantenimiento de equipos y maquinaria); no obstante, no se evidenciaron planes de “*Buenas prácticas agrícolas*” con respecto a los plaguicidas, el manejo del Fusarium o protocolos de desinfección del personal que ingrese a los cultivos bananeros beneficiados del distrito.

Además, no se observó un apartado o referencia en el PMA respecto a: “*Conservación y recuperación de suelos*”, “*Uso de agroquímicos*”, “*Manejo integrado de plagas*”, “*Plan de gestión del riesgo*”, y “*Monitoreo físico-químico de suelos*”, teniendo en cuenta que, el Manual UPRA en el ítem 8.2.1. indica: “*el plan de manejo ambiental debe desarrollar programas, planes o medidas*” considerando dichas temáticas.

**c. Inexistencia de indicadores ambientales en informes de supervisión e informes de gestión de ASORIOFRIO.**

El ítem 8.2.1 “*Actividades Ambientales*” del Manual UPRA establece: “*(...). Dentro de esta etapa es importante que quien haga las funciones de administración, operación y mantenimiento se encargue de generar indicadores de seguimiento que permitan llevar la trazabilidad de aspectos ambientales importantes y que por otro lado seguramente documentan, y permitirá dar cumplimiento a las obligaciones ambientales. Se considera necesario el*

planteamiento de los siguientes aspectos: - Seguimiento al manejo y control producción agropecuaria, - Seguimiento a la calidad de la fuente de abastecimiento y su distribución, - Seguimiento a la calidad de la fuente receptora principal, - Monitoreo al nivel freático y la calidad de agua subterránea, - Seguimiento al manejo de residuos de post- cosecha y empaque, - Monitoreo físico-químico de suelos, - Mantenimiento de la revegetalización derivada de la construcción del proyecto de adecuación, - Seguimiento a la vulnerabilidad del riesgo y a la adaptación y mitigación del cambio climático, - Seguimiento a la dinamización agrícola y pecuaria (...)" ; no obstante, en los informes bimestrales de supervisión de la ADR de la vigencia 2020 y los del primer al tercer bimestre de 2021 (únicos disponibles al momento de la visita) y los informes de gestión de ASORIOFRIO para idénticos periodos, la Oficina de Control Interno no evidenció las métricas aludidas y su resultado.

Así mismo, se verificó si el asunto había sido abordado en el PMA, donde se observó que en el apartado “17. Fichas de Proyectos al Interior del PMA de ASORIOFRIO” (página 80) se indica que: “Cada proyecto se consigna en una ficha, la cual contempla en su contenido, para los fines ilustrativos y operativos del PMA, los siguientes temas: (...) indicador y meta por alcanzar”; sin embargo, las 25 fichas dieron cuenta de las obras y actividades a desarrollar, pero no plantearon metas a lograr durante la década de implementación de los programas, sólo se hizo referencia a los avances estimados de cada programa en dicho periodo. Así las cosas, no se está dando cumplimiento al ítem 8.2.1 precitado.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de seguimiento por parte de la Supervisión de la ADR a hechos ambientales que afectan el funcionamiento del Distrito.</li> <li>▪ Desconocimiento o falta de implementación de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción de los entes de control y/o reguladores (CGR, MADR, PGN), y/o investigaciones disciplinarias y/o afectación de la imagen de la ADR por un incorrecto o inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> <li>▪ Posibilidad de inoperancia del Distrito de Adecuación de Tierras ante la ausencia de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Afectaciones ambientales en los canales de riego del distrito que perjudiquen los cultivos al realizar el riego programado por la calidad del agua.</li> <li>▪ Multas o sanciones que puedan ser interpuestas al distrito por vertimientos que generen impactos ambientales adversos.</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<p>los requisitos establecidos en el Manual UPRA respecto a actividades de AOC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desalineación de contenido de Manual UPRA respecto al Plan de Manejo Ambiental - MPA del Distrito.</li> </ul>	<p>permisos, licencias y demás requisitos ambientales exigidos normativamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad de afectar el adecuado desarrollo de las actividades derivadas de la prestación del servicio público de adecuación de tierras y efectos negativos en la imagen institucional, debido a la inadecuada o indebida administración de los Distritos de Adecuación de Tierras por falta de fortalecimiento y acompañamiento en aspectos técnicos, financieros, jurídicos y ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eventuales sanciones por parte de CORPAMAG por no observar o cumplir lineamientos de contenido del Plan de Manejo Ambiental.</li> <li>Materialización de impactos ambientales por no contar con indicadores de tolerancia debidamente medidos y monitoreados.</li> </ul>

### Recomendación(es):

- La Supervisión de la ADR consulte con el nivel central sobre la adopción de un plan programado de apoyo por parte de los Profesionales Ambientales de la Dirección de Adecuación de Tierras, con el fin de hacer diagnóstico de seguimiento sobre los asuntos relacionados con la temática, tales como: cumplimiento de Estudios de Impactos Ambientales, adopción, implementación y/o actualización de Planes de Manejo Ambiental y sus fichas técnicas, levantamiento de matriz de impactos ambientales y elaboración de hojas de vida de indicadores ambientales y monitoreo de su comportamiento, entre otros asuntos. Alternativamente, construir hojas de ruta o formatos estandarizados de estos requisitos, donde se solicite diligenciar con el racional de cada periodo evaluado por la ADR, de tal manera que sirvan de insumo en los informes de Supervisión.
- Atendiendo a lo sugerido en el apartado anterior, se considera pertinente que en la construcción y mapeo de los requisitos se contemplen los términos de la UPRA en el Manual, en la medida que se consideren aplicables en las circunstancias. En todo caso, se sugiere dejar el racional de los asuntos no abordados, de tal manera que no se configuren eventuales incumplimientos en la revisión por parte de órganos de control.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** *“Es pertinente resaltar que el Plan de Manejo Ambiental hace parte del Estudio de Impacto Ambiental que se formule y elabore como requisito para la obtención*

*de una licencia ambiental; por lo que, en efecto únicamente de la ejecución de los proyectos, obras o actividades que están sujetos al otorgamiento de esta, se formularán los respectivos (...) PMA. En este sentido, teniendo en cuenta que el Distrito (...) de Río Frio, no cuenta con una Licencia Ambiental, las autoridades ambientales no pueden establecer o imponer obligaciones derivadas a un Plan de Manejo Ambiental.*

*De acuerdo con lo anteriormente señalado, el riesgo por la posible afectación económica por multa y/o sanción por parte de alguna autoridad, relacionada con el incumplimiento del Plan de Manejo de Ambiental, no aplicaría, teniendo en cuenta que, según la normatividad, solo le asiste obligación de estructurar y cumplir con este instrumento de control ambiental, a los proyectos quienes cuenten con una Licencia Ambiental otorgada por la autoridad ambiental competente, al no ser este el caso, no estaría incurriendo en ningún tipo de omisión normativa ambiental*

*Ahora bien, según lo expresa el artículo 2.2.2.3.2.1 del Decreto 1076 de 2015, las autoridades ambientales no podrán establecer o imponer planes de manejo ambiental para proyectos, obras y actividades diferentes a los establecidos en los artículos mencionados 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 ibidem, o como resultado de la aplicación del régimen de transición.*

*No obstante, en el marco de lo establecido en el “Manual de Normas Técnicas Básicas para la realización de Proyectos de Adecuación de Tierras”, se debe estructurar documento que contenga las medidas de manejo ambiental tendientes a la prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales negativos atribuibles a la construcción del proyecto, de la misma forma se debe identificar e incluir la información técnica de soporte para la obtención de permisos, concesiones o autorizaciones de índole ambiental que se requieren ante la autoridad ambiental competente.*

*Descrito lo anterior, teniendo en cuenta las condiciones del Distrito de Adecuación de Tierras (DAT) de Gran Escala Río Frio y en el marco de la normatividad legal ambiental vigente, éste no está obligado a contar y cumplir con un PMA; no obstante, si tiene otro*

*tipo de obligaciones de carácter ambiental, como tener el permiso de concesión de Aguas y dar cumplimiento a un Plan de Uso Eficiente y Ahorro de Agua - PUEEA estructurado.*

*De otro parte, en el marco de lo establecido en el Manual UPRA, se deben cumplir con unos lineamientos de carácter ambiental, esto con el fin de tener un correcto desempeño ambiental en el desarrollo de las actividades de administración, operación y conservación de distritos de adecuación de tierras, esto sin perjuicio de que la autoridad ambiental, pueda exigir y llevar a cabo control y seguimiento a lo establecido en los documentos estructurados, como instrumentos en el bueno desempeño ambiental del distrito.”*

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

Una vez analizada la respuesta del equipo auditado, esta Oficina de Control Interno discrepa de sus argumentos, bajo el siguiente racional:

- a. No se desvirtuó el hallazgo, ya que se parte del hecho de que ASORIOFRIO tiene un Plan de Manejo Ambiental - PMA que, si bien en principio no es requerido bajo el precepto de una Licencia Ambiental, el Distrito lo elaboró como instrumento de control de los aspectos ambientales, debiendo entonces estructurarlo en los términos del Manual de la UPRA que en el capítulo 8 contiene los requisitos mínimos.
- b. En la respuesta no se desvirtuaron las situaciones de los literales a) y c) sobre Omisión de seguimiento al manejo ambiental del canal Goenaga Sur sobre la problemática de vertimientos ilegales por parte de externos e Inexistencia de indicadores ambientales en informes de supervisión e informes de gestión de ASORIOFRIO respectivamente.

Se recuerda que los riesgos asociados a este hallazgo son situaciones plausibles y no necesariamente corresponden a eventos materializados. En ese sentido, como bien se comenta en la respuesta, el riesgo señalado tiene una probabilidad de ocurrencia remota, toda vez que, el PMA no es requerido por demanda de una Licencia Ambiental; esto no obsta para que en una eventual revisión de un organismo de control ambiental pueda requerir bajo su potestad los documentos que soportan el manejo ambiental de los Proyectos o Distritos de Adecuación de Tierras.

Dado lo señalado en el literal b) anterior, se insta a la Dirección de Adecuación de Tierras a plantear los Planes de Mejoramiento tendientes a subsanar las situaciones relacionadas e informarlos a la Oficina de Control Interno.

#### **HALLAZGO N° 4. Deficiencias en la supervisión del Convenio Interadministrativo N° 775 de 2020**

El 11 de noviembre de 2020 la ADR suscribió el Convenio Interadministrativo N° 775 con la Gobernación del Atlántico, (en adelante, Convenio 775-2020) cuyo objeto es *“Aunar esfuerzos interinstitucionales, técnicos, administrativos y financieros entre la Agencia de Desarrollo Rural - ADR y el Departamento del Atlántico para realizar actividades que propendan por mejorar la Administración, Operación y Conservación - AOC de los Distritos de Adecuación de Tierras Públicos de Repelón, Santa Lucía y Manatí ubicados en el Departamento del Atlántico de propiedad de la Agencia, en pro del desarrollo agropecuario del Departamento del Atlántico”*, y en el numeral 5 de la cláusula quinta estableció dentro de las obligaciones de la Agencia: *“Designar el supervisor del Convenio, quien deberá realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico y ambiental, y verificar el cumplimiento del objeto y de las obligaciones derivadas del presente Convenio”* (Subrayado fuera de texto), y en la verificación del cumplimiento de las funciones de supervisión, se observó:

**a. Ausencia de seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico y ambiental.** En cuanto a estos seguimientos, el 23 de noviembre de 2021 la Supervisora del Convenio remitió un informe de supervisión manifestando que en éste se evidenciaba *“el seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico adelantado”*, y respecto al componente ambiental que incluye el PUEAA, informó: *“este asunto apenas será adelantado en jornada de trabajo del próximo jueves [25 de noviembre de 2021] con el equipo ambiental y el equipo de la ADR, es de resaltar que estas mesas de trabajo se vienen adelantado de manera semanal, en el marco del cumplimiento de la obligación de construcción del manual de AOC de los DAT del Atlántico”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, y una vez revisada la evidencia allegada, la Oficina de Control Interno no pudo identificar la existencia de un seguimiento jurídico y ambiental, por las siguientes razones:

- **Jurídico:** En correo electrónico del 8 de noviembre de 2021, respecto a los "soportes de pago de Tasa por Uso de Agua a la Entidad correspondiente a 2020 y 2021" la Supervisora informó que: *"El pago correspondiente a la vigencia 2020 está en trámite, se realizaron reclamaciones ante la C.R.A por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras"*; no obstante, dentro del informe aportado no se evidenció el seguimiento correspondiente.
  - **Ambiental:** Considerando lo mencionado respecto al Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua - PUEAA, la Supervisora no aportó evidencia de las *"mesas de trabajo que se vienen adelantando de manera semana"* mediante actas, convocatorias, correos electrónicos, etc., ni se alude al seguimiento ambiental dentro del informe de supervisión correspondiente.
- b. Falta de elaboración del Manual de Administración, Operación y Conservación.**  
El numeral 2 ítem B de la cláusula cuarta *"Obligaciones del Departamento"* del Convenio 775-2020 establece: *"Elaborar en conjunto con LA AGENCIA, dentro de los seis (6) meses siguientes a la suscripción del presente convenio el Manual de Administración, Operación y Conservación de cada distrito con el cual se realizará la Administración del mismo (...)"* (Negrilla fuera del texto), es decir que, dicho Manual debía elaborarse a más tardar el 10 de mayo de 2021; no obstante, la Supervisora informó en correo electrónico del 23 de noviembre de 2021: *"se está en proceso de construcción, para posterior aprobación del Manual de AOC, actividades que se vienen desarrollado a través de mesas de trabajo conjuntas, (...) desde el mes de septiembre de 2021, y pese a que el documento está bastante avanzado, aun no se ha terminado, evidencia de dicha actividad las actas que se han levantado en el marco de casa mesa, que en estos momentos están para firma de la Gobernación."*
- c. Incumplimiento de la cantidad mínima de personal requerido en los Distritos.** En el "Anexo 2 - Requerimientos de Personal" del Convenio 775-2020 se indica el

personal mínimo con el que deben contar los Distritos de Repelón, Santa Lucía y Manatí; no obstante, al realizar el comparativo con el informe de supervisión allegado del 15 de octubre de 2021, y los contratos suministrados por la Supervisora del convenio, se observó falta de personal y diferencias entre las vigencias contractuales.

CARGO	CANTIDAD PERSONAL					
	REQUERIDO			CONTRATADO		
	Repelón	Santa Lucía	Manatí	Repelón	Santa Lucía	Manatí
<b>GERENCIA</b>						
Secretaria de Gerencia	1			0		
Profesional en manejo ambiental	1			0		
Gestor social	1			0		
<b>DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN</b>						
Profesional talento humano	1			0		
Auxiliar de facturación y control de tesorería	1			0		
Auxiliar de Registro y cartera	1			0		
Auxiliar Servicios Generales	1	1	0	0	0	0
<b>DEPARTAMENTO DE OPERACIÓN</b>						
Operadores unidades de riego (bombeo)	13	9	3	9	6	2
Canaleros/fontaneros	2	2	1	2	0	0
Auxiliar control y registro de consumos agua	1	1	0	0	0	0
<b>DEPARTAMENTO DE CONSERVACIÓN</b>						
Jefe de conservación	1	1]		1	0	
Ingeniero maquinaria/Equipos	1			0		
Operario de maquinaria pesada	4			1		
Ayudante de maquinaria	4			0		
Conductor	1			0		
Técnicos electromecánicos	1	1		1	0	
Inspector / supervisor de conservación	1	1		0	0	
Auxiliar de conservación	6	6	6	2	2	0

Lo anterior evidencia debilidad en la supervisión del Convenio, toda vez que, no se advirtió el cumplimiento del Anexo 2, que hace parte integral del convenio.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de implementación de los controles relacionados con el proceso “Gestión Contractual” respecto a los procedimientos relacionados con Convenios Interadministrativos.</li> <li>▪ Deficiencias en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Convenio 775-2020 por parte de la Supervisora.</li> <li>▪ Insuficiencia presupuestal o falta de recursos para la contratación del personal requerido en los Distritos de Adecuación de Tierras.</li> <li>▪ Debilidades en el funcionamiento y cumplimiento de las responsabilidades del comité de seguimiento y evaluador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibilidad de afectación de la imagen de la ADR por un incorrecto o inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> <li>▪ Posibilidad de afectación por multa y o sanción del ente regulador debido a las deficiencias en la prestación del servicio público de adecuación de tierras por asignación inadecuada o insuficiente de recursos, falencias en la planeación y/o recopilación y/o procesamiento de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibles quejas, reclamos y/o demandas por parte de los usuarios a la ADR por inadecuada prestación del servicio público de adecuación de tierras.</li> <li>▪ Incumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas del convenio interadministrativo.</li> <li>▪ Eventual pérdida de recursos de la ejecución del con venido. Sanciones disciplinarias, fiscales y/o penales.</li> </ul>

**Recomendación(es):**

- Realizar designación de apoyo a la supervisión para llevar a cabo la consolidación del informe de supervisión, donde se evidencie el seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico y ambiental por parte de las personas que cuenten con la respectiva experticia. Se recomienda que los entregables de estas personas designadas sean avalados por la supervisora del convenio. Para lograr este objetivo, se recuerda el diligenciamiento de todos los campos del formato F-GCO-004 (Informe de supervisión).
- Identificar dentro del informe de supervisión las obligaciones derivadas del convenio, de tal manera que se pueda corroborar su respectivo cumplimiento o gestión. Cualquier desviación deberá ser abordada o bien como un compromiso a verificar en el siguiente entregable, o bien como un asunto a escalar a la Vicepresidencia de Integración Productiva, según las circunstancias.
- Dentro del manual de AOC considerar que se elabore y apruebe del Distrito de Santa Lucía las restricciones de recursos y la proyección de los mismos, con el fin de identificar la estructura organizacional idónea y documentar las desviaciones respecto a los términos procedimentales.

- Fortalecer en el Comité de Seguimiento y Evaluación la participación de la ADR, de tal manera que pueda acreditar las gestiones a su cargo tratadas dentro del convenio, así como identificar las debilidades o dificultades que se experimenten en la operación del Distrito, para que este órgano instruya según las circunstancias. Todas las decisiones y compromisos deberán ser documentados en actas, de las cuales la ADR siempre deberá tener copia debidamente suscrita por los participantes de la reunión. Se deberá procurar su legalización en las sesiones subsiguientes de dicha instancia.
- Como correctivo a implementar en el menor tiempo posible, elaborar y aprobar por la instancia del caso el Manual de AOC según los requerimientos de la UPRA y términos procedimentales definidos en la ADR, siempre guardando concordancia con la operación del Distrito.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:**

*“**Literal a. Seguimiento jurídico y ambiental:** Efectivamente, en el informe allegado no hay alusión específica a los seguimientos que desde la supervisión se han adelantado frente a estos temas; sin embargo, el no tener al momento de proyección del informe, información precisa sobre el avance de dichos asuntos, no permitió que se registrara, entendiendo la necesidad, que dicha información (aun en el estado de información que se tenía) debió reposar en el informe, en lo sucesivo se dejará constancia de cada asunto sujeto a supervisión en los respectivos informes de supervisión. En el caso específico de los asuntos jurídicos (pago TUA) y ambientales (PUEAA) son temas con los que se buscará tener una mayor coordinación con nivel central (Secretaría General y área ambiental Adecuación de Tierras) toda vez que, las informaciones frente a estos temas no son entregadas a la supervisión si esta no la solicita, por lo cual, dentro del plan de mejora planteado se buscará generar acciones de articulación que permitan adelantar un proceso de supervisión ajustado a los requerimiento de la Entidad.”*

***Literal b. Falta de elaboración del Manual de Administración, Operación y Conservación.** Actualmente, existe una primera versión de los tres (3) Manuales de AOC*

para los Distritos Repelón, Manatí y Santa Lucía, la cual se encuentra en revisión para la respectiva aprobación.

**Literal c. Incumplimiento de la cantidad mínima de personal requerido en los Distritos.** Al momento de la auditoría, no se facilitó el archivo actualizado del personal encargado de las labores de AOC en territorio, el cual fue allegado por parte de la Gobernación, haciendo la precisión que sobre esa información allegada se adelantará una solicitud de aclaración, frente a algunos cargos descritos en la información aportada por parte de la Gobernación (...) y que no se ajustan al personal mínimo que establece el Anexo 2 del Convenio, como del personal que debe estar contratado y no lo está.”

**Causa(s) identificada(s) por el Responsable de la Unidad Auditada:** Deficiencias en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Convenio 775-2020 por parte de la Supervisora.

**Plan de Mejoramiento:**

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Realizar mesa de trabajo mensual entre la UTT y la Dirección de Adecuación de Tierras para brindar apoyo integral en la administración, operación y conservación de los distritos Repelón, Manatí y Santa Lucía.	1	Correctiva	Equipo Humano VIP – Dirección de Adecuación de Tierras - UTT	01/02/ 2022	31/12/2022

**Nota:** La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Adecuación de Tierras responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

La Oficina de Control Interno considera que las justificaciones emitidas por los responsables del proceso auditado no desvirtúan las situaciones identificadas y descritas en este hallazgo, por las siguientes razones:

**Literal a. Seguimiento jurídico y ambiental:** Se indica que “en el informe allegado no hay alusión específica a los seguimientos que desde la supervisión se han adelantado frente a estos temas”, (seguimiento ambiental y jurídico), por lo anterior, se confirma que no hay evidencia del seguimiento ambiental y jurídico por parte de la supervisora a través de los informes de supervisión.

**Literal b. Falta de elaboración del Manual de Administración, Operación y Conservación.** Se indicó por parte del equipo auditado que “*actualmente, existe una primera versión de los tres (3) Manuales de AOC para los Distritos Repelón, Manatí y Santa Lucía, la cual se encuentra en revisión para la respectiva aprobación*”, confirmando que no se cumplió con lo establecido en el numeral 2 ítem B de la cláusula cuarta “*Obligaciones del Departamento*” del Convenio 775-2020 que indica dentro de las obligaciones de la Gobernación: “*Elaborar en conjunto con LA AGENCIA, dentro de los seis (6) meses siguientes a la suscripción del presente convenio el Manual de Administración, Operación y Conservación de cada distrito con el cual se realizará la Administración del mismo (...)*” (Negrilla fuera del texto), ya que el convenio se suscribió el 6 de noviembre de 2020, es decir que, a más tardar el 6 mayo de 2021 debieron haberse suscrito estos manuales. Se aconseja subsanar en el menor tiempo posible esta desviación para honrar los términos del Convenio.

**Literal c. Incumplimiento de la cantidad mínima de personal requerido en los Distritos.** Se confirma con la información allegada que no se está dando cumplimiento con lo establecido en las obligaciones del convenio respecto a la contratación para la ejecución del mismo.

Respecto a la acción propuesta, no se indica cuál será el resultado esperado de la misma (informe de actividades por área, compromisos, etc.). En este sentido, no es claro a qué se refiere la Meta “1”, máxime cuando las mesas de trabajo son mensuales, por lo que presuntamente debería ser “12”. Se recomienda ajustar la meta, precisando el producto a obtener derivado de las mesas de trabajo aludidas.

## **HALLAZGO N° 5. Inobservancia de aspectos procedimentales establecidos para control y supervisión de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por Asociaciones de Usuarios**

En la verificación de la oportunidad en la emisión de los informes de supervisión por parte de la UTT N° 1 sobre el control y supervisión del Distrito de Adecuación de Tierras de Río Frio administrado por ASORIOFRIO, así como algunos aspectos a abordar en el contenido de dichos informes, en virtud del procedimiento “Control y supervisión a la

Administración, Operación y Conservación de distritos de adecuación de tierras propiedad del estado, entregados a las Asociaciones de usuarios y/u Operadores” (en adelante, Procedimiento PR-ADT-005), la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

**a. Incumplimiento en la elaboración de informes bimestrales de Supervisión.** La actividad 10 del numeral 6 del Procedimiento PR-ADT-005, establece: *“Control y supervisión a la AOC al distrito. (...). El supervisor y el equipo de apoyo adelantará visitas de seguimiento al distrito, **por lo menos cada dos meses y presentará el respectivo informe de supervisión**, que contenga además del reporte de la situación encontrada, las recomendaciones sobre acciones de mejoramiento a seguir, en caso de requerirse”* (negrita fuera de texto); razón por la cual, la Oficina de Control Interno solicitó a la UTT N° 1 con sede en Santa Marta los informes bimestrales de la vigencia 2020 y los que se debían tener disponibles de la vigencia de 2021 con corte al 31 de octubre de 2021, de los cuales, solo fueron suministrados los de los bimestres enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio de 2021, quedando pendientes los bimestres del año 2020 y los de julio-agosto y septiembre-octubre de 2021, lo que denota rezagos, tanto en la programación de las visitas como en la emisión de sendos informes, incumpliendo el criterio precitado. Además, este hecho implica que, no se advirtieran eventos identificados durante esta auditoría que debieron haberse revelado en los periodos faltantes aludidos y que se precisarán en los siguientes apartados.

**b. Deficiencias en el control de los activos a través de la supervisión de la ADR.** Durante las indagaciones realizadas en ASORIOFRIO sobre los activos que maneja el Distrito, se evidenció la existencia de una *“Excavadora sobre orugas Komatsu PC220-8 Anfibia”* respecto de la cual se informó que: *“(…) viene desde el INCODER con daños, los cuales quedaron consignados en informes y oficios que posee ASORIOFRIO; no obstante, el tema sigue pendiente de subsanación. La ADR hizo visita hacia mediados del año (Julio) y quedó el compromiso por parte de ASORIOFRIO de hacer la cotización de un servicio de diagnóstico técnico en su cabeza para presentar en el próximo comité de bienes de la ADR y seguir*

*instrucciones. A la fecha, sobre este particular, no se han presentado novedades por parte de la ADR". Por lo anterior, se solicitó al Director de la UTT N° 1 - Santa Marta los informes de supervisión elaborados hasta el mes de noviembre de 2021 para verificar la gestión realizada sobre este equipo; no obstante, en respuesta emitida el 24 de noviembre de 2021 se identificó que en los informes de la vigencia 2021 no se habían realizado revelaciones sobre gestiones o compromisos por parte de la UTT sobre este tema; por tanto, tampoco hubo mención sobre la situación del seguro todo riesgo que debía poseer este activo.*

De otra parte, se indagó a la Secretaría General sobre las gestiones realizadas para esta Excavadora, quien manifestó en correo electrónico del 10 de diciembre de 2021, lo siguiente: *"Con memorando N° 20213300018783 del 07 de junio de 2021 (reasignado a la Secretaría General el 10 de julio de 2021), la Vicepresidencia de Integración Productiva informó a la Secretaría General que en el Distrito de Adecuación de Tierras de Rio Frio se encontraba ubicada una maquinaria acuática "... que no presta servicio al distrito dado las condiciones técnicas de la misma; sin embargo, se encuentra en el inventario de la Agencia, por lo que debe ser ubicado, para determinar el estado de conservación y uso y se recomienda tomar acciones de su destinación."* Así mismo, de acuerdo con el trámite mencionado, informaron que *"Es importante tener en cuenta que la única información que se recibió por parte de la VIP corresponde a la entrega mediante el memorando N° 20213300018783 de 2021, donde solicitan ubicación, el estado de conservación y uso (lo que se realizó mediante el Acta del 08 de julio de 2021), y las recomendaciones en las acciones de su destinación."* Posteriormente, en la información remitida, llama la atención de esta Oficina de Control Interno que Secretaría General realizó la divulgación *"(..) mediante la Circular N° 059 del 23 de junio de 2020 la Secretaría General socializó los "Lineamientos para solicitar la baja de los bienes muebles de propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR ubicados en las Unidades Técnicas Territoriales, en los Distritos de Adecuación de Tierras y en los Proyectos Estratégicos Nacionales.", los cuales fueron reiterados mediante la Circular N° 042 del 16 de junio de 2021 . (..) Mediante esta circular se recordaba a las dependencias de la entidad*

*los requisitos necesarios para solicitar la baja de los elementos que por su antigüedad, características, desgaste, deterioro, obsolescencia, pérdida o hurto no se consideraban útiles para la entidad”. De esta manera, de acuerdo con la inspección adelantada en los informes de supervisión aludidos previamente no se manifiestan gestiones adelantadas que sean concordantes con lo informado por la Secretaría General, dado que ésta informó: “No obstante, no tengo conocimiento que se haya radicado (por parte del supervisor del contrato de AOC N° 755 de 2019 suscrito con ASORIOFRIO) la solicitud de baja de la maquinaria anfibia, de conformidad con las disposiciones de las Circulares 059 de 2020 y 042 de 2021 por lo durante la vigencia 2021 no se tramitó la baja de ese elemento por parte de la Secretaría General.” A partir de estas indagaciones y procedimientos de verificación del contenido de los informes, se configura el incumplimiento del numeral 5.3 “Aspectos para Control y Supervisión” Ítem “5.3.3 Técnicos” del Procedimiento PR-ADT-005, que reza: “El seguimiento y verificación a las obras de infraestructura del distrito en cuanto a su mantenimiento, conservación y operatividad, con el fin de prestar un servicio público, eficaz y oportuno, se debe verificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: (...) Cumplimiento del plan de mantenimiento rutinario y correctivo de los equipos y maquinaria para la operación y conservación de las obras.(...)”.*

Vale la pena precisar que, el activo aludido se encontraba en comodato desde que fue entregado por el INCODER a la ADR y posteriormente a ASORIOFRIO; no obstante, ésta última no renovó el comodato por las condiciones técnicas de la máquina, quedando la misma a cargo de la ADR y sobre la cual no se ha instruido baja o cobertura por medio de seguros.

**c. Falta de seguimiento a trámites de seguro de los activos por parte de la supervisión.**

Continuando con las revelaciones sobre la gestión de activos de ASORIOFRIO que debieron haberse registrado en los informes bimestrales de supervisión y sobre las que no se identificaron acciones, se mencionó que la Asociación posee entre sus activos una camioneta “tipo campero” con placa OWJ-531 que, de acuerdo con

información suministrada en visita de campo del 11 de noviembre 2021, ésta “(...) se encuentra en funcionamiento con observaciones sobre la expedición de la revisión técnico mecánica ya que por el modelo y su antigüedad ha sido factor para ser rechazada en 3 ocasiones esperando la última posibilidad de obtener este certificado; adicionalmente, se elevó consulta a una aseguradora para adquirir el seguro todo riesgo y este concepto informa que por superar los 20 años no es posible expedir este seguro, se consulta la obligatoriedad de contar con este seguro todo riesgo a la OCI y se sugiere realizar la consulta a nivel central (Secretaría General) de la ADR”.

Lo anterior, configura incumplimiento del numeral 5.3 “Aspectos para Control y Supervisión” Ítem “5.3.5 Jurídicos” del Procedimiento PR-ADT-005, que señala: “Se debe hacer seguimiento a las asociaciones de usuarios en los siguientes aspectos jurídicos: (...) Pólizas y Seguros vigentes (contractuales, vehículos), (...) Uso de la máquina y equipo, permisos de circulación, seguros pólizas”. Pese a que se indicó que la expedición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) del activo precitado no fue posible expedirlo en 3 ocasiones por la antigüedad del vehículo, esta Oficina de Control Interno constató al momento de la visita el cumplimiento de la expedición del documento.

- d. Inobservancia de actualización del Registro General de Usuarios - RGU respecto a predios no identificados que generan facturación.** Durante la visita de campo fue informado: “ASORIOFRIO ofició mediante comunicado del 19 Junio 2019 a la Oficina Jurídica para instruir lineamiento para adelantar proceso a predios inscritos en el RGU no ubicados; no obstante, no hubo respuesta. Se indica que este comunicado se reiteró en ocho (8) oportunidades mediante radicados 20151197792, 201511102285, 20161109984, 2017100120581, 20171006320, 20186100017401, 20186100069871, y 20196100034761. El asunto tiene incidencia en los temas de cartera, al estar generando facturación, pese al eventual saneamiento”. Lo anterior, además de no haber quedado registrado en los informes de supervisión para efectuar la gestión asociada, denota que la ADR tampoco ha acompañado a la Asociación de Usuarios en la labor de actualizar el RGU, incumpliendo los términos del Procedimiento PR-ADT-005 numeral “5.2.4 Condiciones para la administración,

*operación y conservación por parte de las Asociaciones” ítem “5.2.4.4 Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios – RGU”, que indica: “El RGU está compuesto por los siguientes documentos: (...). 2) Carpeta individual de cada predio del Distrito, que contenga copia de los títulos que acreditan el uso y goce del predio por parte del usuario, plano individual del predio con sus linderos, correspondencia recibida y enviada al respectivo usuario. 3) Plano de distribución predial del Distrito con los linderos y código catastral de cada predio, canales, redes de tubería y sectores de riego, vías y demás información que se considere necesaria. El plano deberá estar en un sistema de información geográfica (SIG). (...). \* Actualización del RGU. (...). Las modificaciones al RGU, solo se podrán adelantar previo concepto jurídico de un abogado de la Dirección de Adecuación de Tierras y autorización del Vicepresidente de Integración Productiva o del Director de Adecuación de Tierras, quienes comunicarán al Representante Legal de la Asociación para realizar los cambios pertinentes en el formato F-ADT-021 - Registro General de Usuarios -RGU, archivar la documentación aportada en la carpeta del predio y si es el caso, abrir la(s) carpeta(s) individual(es) necesaria(s) para el (los) nuevo(s) predio(s) creado(s) (...).”*

Llama la atención de esta Oficina de Control Interno que, en los informes de supervisión inspeccionados se declarara **“Se cumple”** la actividad *“Adelantar la actualización del Registro General de Usuarios- RGU, solicitando a los usuarios los documentos necesarios para ello (Certificados de matrículas inmobiliarias, escrituras, copias de la Cédula de Ciudadanía, entre otros) en los términos y condiciones fijados en el Manual de Administración, Operación y Conservación del Distrito aprobado por LA AGENCIA y demás documentación que LA AGENCIA determine para tal efecto. Los avances en la actualización del RGU deberán ser remitidos a LA AGENCIA con periodicidad semestral. Los recursos necesarios para la actualización del RGU deben ser incluidos anualmente en el presupuesto de ingresos y egresos del Distrito”* del numeral 2.1.5 Cumplimiento Contractual, dada la situación descrita previamente, en el sentido de no haber establecido compromisos de seguimiento de predios no

identificados y las instrucciones o recomendaciones para remediar las situaciones asociadas de facturación.

**e. Posible falta de cobro de tarifa por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria.** De acuerdo con los términos del artículo 16B “*Sistema y Método para la Determinación de la Tarifa*”, adicionado por el artículo 258 de la ley 1955 de 2019, literal c: “*Tarifa por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria: se calcula a partir de la sumatoria de los costos fijos y variables de las actividades complementarias para mejorar la productividad agropecuaria, dividido entre el número de beneficiados por dichas actividades. Esta tarifa se cobrará únicamente a los usuarios del distrito de Adecuación de Tierras que soliciten al prestador del servicio público la prestación de dichas actividades*”, esta Oficina de Control Interno pudo verificar en los informes de Gestión de ASORIOFRIO (Informe del 26 de julio de 2021 con asunto “Presentación Informe Supervisión contrato de administración periodo MAY-JUN 2021) que se habían efectuado labores relacionadas con el mejoramiento de la actividad agropecuaria, descritas a continuación; no obstante, no se analizó si estas actividades configuraron el cobro de la Tarifa aludida, por lo que, surge incertidumbre sobre los costos asociados y la generación del cobro correspondiente:

- “Participación con AGROSAVIA en proyectos para alternativas de cultivos de ciclo corto: Jornadas de visitas técnicas a 6 fincas preseleccionadas, a partir de los resultados de análisis de suelo y calidad de agua, para iniciar proyectos piloto con siembras de cultivos de ciclo corto, en atención a programas de conversión de cultivos para zonas afectadas con enfermedades.
- Participación en Programa PLAN NACIONAL DE SEMILLAS DE CICLO CORTO – Centro de Investigación Sede Caribe – AGROSAVIA: Participación de usuarios en siete seminarios de AGROSAVIA para procesos de reconversión de cultivos con alternativas de productos de ciclo corto.

*Programa de Selección de Semillas*

*Alternativas de Siembras de Hortalizas en el Caribe*

*Desarrollo de Siembras en Estructuras Protegidas*

*Proyecto de Silvo-Pastoreo para Ganadería*

- Convenio SENA – ASORIOFRIO para programa de oferta institucional para capacitación comunidad área de influencia del Distrito: Inicio proceso para celebración de convenio Interinstitucional con el objetivo de traer a la zona de influencia del Distrito programas de formación – Oferta SENA para ser brindado a los jóvenes de la región. Se informó a la Entidad el proceso de construcción de auditorio, el cual contará con las condiciones y equipos necesarios para los cursos a dictar. La Estructura del convenio plantea definir la oferta de programas de formación a partir de las necesidades de compañías generadoras de empleo en los municipios.”

Adicional a lo anterior, se pudo ver un registro fotográfico titulado: “Anexo Componente Social N° 1: Se adjunta FORMATO con Actividades Desarrollo Social para fortalecimiento pequeños usuarios “.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inobservancia del seguimiento o control de los activos del distrito y a los seguros asociados.</li> <li>▪ Posible falta de planeación de las visitas de seguimiento y emisión de informes de supervisión por parte de la ADR.</li> <li>▪ Falta de gestiones y/o instrucciones de la ADR sobre predios no ubicados, de cara al RGU.</li> <li>▪ Falta de análisis sobre la aplicabilidad de la tarifa por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción de los entes de control y/o reguladores (CGR, MADR, PGN), y/o investigaciones disciplinarias y/o afectación de la imagen de la ADR por un incorrecto o inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de estos.</li> <li>▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.</li> <li>▪ Posibilidad de afectar el adecuado desarrollo de las actividades derivadas de la prestación del servicio público de adecuación de tierras y efectos negativos en la imagen institucional, debido a la inadecuada o indebida administración de los Distritos de Adecuación de Tierras por falta de fortalecimiento y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Materialización de siniestros u otros riesgos asociados a activos de la ADR sin planes de contingencia para su atención.</li> <li>▪ Posible omisión o falta de reconocimiento de ingresos por tarifas en los estados financieros de la Asociación.</li> <li>▪ Reprocesos o facturación de lo no debido por falta de actualización del RGU.</li> <li>▪ Reconocimiento en los Estados Financieros de cuentas por cobrar inexistentes o de difícil recaudo.</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
	acompañamiento en aspectos técnicos, financieros, jurídicos y ambientales.	

**Recomendación(es):** A partir del ejercicio de levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles realizado por la ADR a mediados del año 2021, se recomienda que, tanto la Supervisión del Distrito de Adecuación de Tierras ASORIOFRIO (UTT N° 1 – Santa Marta) como la Secretaría General a nivel central, identifiquen y clasifiquen aquellos bienes como “Asegurados” y “No Asegurados”, así como aquellos “Operativos” y “No operativos”, con el fin de que se tomen decisiones sobre contratación de seguros, niveles de tolerancia a riesgos, condiciones de funcionamiento de activos no asegurables y bajas de activos, contemplando y documentando las excepciones sobre la aplicación de estas instrucciones procedimentales cuando a ello haya lugar.

De otra parte, con el fin de emitir oportunamente los informes de Supervisión, se sugiere que la UTT establezca un cronograma de visitas y monitoreo a los distritos y establezca un tiempo perentorio posterior a la visita para la entrega del reporte del caso, estableciendo alertas de rezagos en caso de que se materialicen y su plan de remediación, el cual debería involucrar al Vicepresidente de Integración Productiva para el seguimiento. De esta manera, se garantiza la expedición de los informes dentro de los tiempos contemplados procedimentalmente.

También, es requerido que la Supervisión del Contrato de AOC por parte de la ADR analice la pertinencia y/o aplicabilidad de la tarifa de prestación de actividades para mejorar la actividad agropecuaria, considerando las gestiones sociales que se desarrollan en los distritos por parte de las Asociaciones de Usuarios. Para el efecto, dado que la tarifa aún no está contemplada en los procedimientos del proceso de Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras, se recomienda analizar la eventual actualización del documento, dando pautas sobre el cálculo y metodología de dicha tarifa, instruyendo masivamente a las Asociaciones de Usuario sobre su cómputo, en caso de que apliquen. Deberán considerarse los efectos correspondientes dentro de los presupuestos de ingresos de AOC.

Finalmente, es necesario que se alineen los esfuerzos de la Dirección de Adecuación de Tierras con los contratistas definidos para apoyar la actualización de RGU para adelantar actividades de actualización. Para lograrlo, es necesario implementar un programa de trabajo con fechas definidas de resultados esperados, considerando los recursos presupuestales y personal requerido para la labor. En caso de que se contemplen desviaciones tolerables, deberán establecerse los límites de error y su constante monitoreo para evitar que se incrementen y se mantengan dentro de éstos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:**

***“Literal a. Incumplimiento en la elaboración de informes bimestrales de Supervisión. Los informes del año 2020 si están completos y fueron aportados a los auditores, mediante correos electrónicos. Igualmente, fueron enviados al nivel central (VIP - VGC) como lo indica el procedimiento. Ahora con respecto al faltante de informes y visitas de supervisión, si están efectivamente con un atraso debido a varios factores como, la restricción de la movilidad por la pandemia y sobre todo la escasez de personal de apoyo para realizar las visitas de supervisión oportunamente y para la realización posteriormente de los informes, cabe resaltar que el mismo personal de la supervisión y del apoyo a la misma son los mismos que nos toca atender los temas de activos productivos, asistencia técnica, comercialización, asociatividad, estructuración de proyectos, implementación de proyectos visitas de campo y atención a todas la solicitudes que lleguen a la territorial para 3 departamentos.***

*La UTT realizó la visita de supervisión al Distrito Río Frío el 16 de noviembre y elaboró el respectivo informe de supervisión del bimestre julio - agosto 2021, el cual fue enviado a la Vicepresidencia de Gestión Contractual. También se realizó visita de supervisión del bimestre septiembre - octubre 2021, el día 7 de diciembre y se está elaborando el informe de supervisión respectivo.*

*Respecto al informe de evaluación anual de la gestión del Distrito Río Frío se realizará durante el mes de marzo de 2022, teniendo en cuenta lo establecido en el Contrato AOC*

N° 755 de 2019. Para la vigencia 2022 se hará planeación anual de las visitas de supervisión bimestrales, para dar cumplimiento al plan establecido.

**Literal b. Deficiencias en el control de los activos a través de la supervisión de la ADR.** Respecto a la maquinaria anfibia es importante reiterar que es una maquinaria inservible, obsoleta, que es un bien no asegurable por ninguna compañía debido a que está inoperante y no cumple con los requisitos para prestar el servicio en el distrito.

**Literal c. Falta de seguimiento a trámites de seguro de los activos por parte de la supervisión.** Se reitera que el activo (vehículo) no es sujeto de ser asegurado por ninguna central de riesgos debido a que es muy antiguo, ya que es modelo 1989. Igualmente, se aclara que el vehículo si ha tenido vigente, periódicamente, el SOAT y lo que no se ha conseguido, es el certificado de revisión tecno mecánica debido al modelo.

**Literal d. Inobservancia de actualización del Registro General de Usuarios - RGU respecto a predios no identificados que generan facturación.** ASORIOFRIO tiene actualizado el 80% del RGU del distrito. Durante la presente vigencia, se actualizó la información de 32 predios, faltando la actualización de 40 que no han sido ubicados físicamente dentro del distrito debido a que sus propietarios o poseedores no han informado el cambio de titularidad del bien o los negocios jurídicos realizados sobre la tierra (englobes y desenglobes), lo cual impide a la ADR tener actualizado el RGU.

**Literal e. Posible falta de cobro de tarifa por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria.** Las tarifas por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria no están reglamentadas y requieren la solicitud de los usuarios del distrito. Actualmente, se requiere reglamentación toda vez que en el Decreto 1071 de 2015 se establece únicamente el cobro de tarifas fijas y volumétricas. Las actividades mencionadas por la OCI no tienen ninguna relación con estas tarifas creadas por la Ley 1955 de 2019.”

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

- Incumplimiento en la elaboración de informes bimestrales de Supervisión
- Deficiencias en el control de los activos a través de la supervisión de la ADR

- Falta de seguimiento a trámites de seguro de los activos por parte de la supervisión
- Inobservancia de actualización del Registro General de Usuarios - RGU respecto a predios no identificados que generan facturación

### Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Plan anual de visitas de supervisión bimestral y elaboración de informes.	1	Correctiva		01/02/2022	28/02/2022
Solicitud a ASORIOFRIO para que obtenga la revisión técnico-mecánica del vehículo y seguro contra todo riesgo o, en su defecto, solicitar la baja del vehículo.  También, solicitar a Oficina Central de la ADR para que investigue si el vehículo puede ser asegurado por las aseguradoras de la Agencia y cuyo pago lo realizaría la asociación de usuarios.	2	Correctiva	Equipo Humano VIP - Dirección de Adecuación de Tierras - UTT 1	01/02/2022	28/02/2022
Solicitud a ASORIOFRIO de elaboración de diagnóstico del estado de la máquina excavadora anfibia para enviar a secretaria general de la ADR y decidir sobre la baja de esta maquinaria.	1	Correctiva	Equipo Humano VIP – Dirección de Adecuación de Tierras - UTT 1 - Secretaria General	01/02/2022	28/02/2022
Realizar estudio jurídico, en coordinación con la Oficina Jurídica de la ADR, para determinar si es viable depurar el RGU de Río Frío, eliminando los predios identificados en la auditoría, los cuales desde hace más de 30 años no han identificar jurídica, ni materialmente en el distrito, como quiera que no se cuenta con información que permita identificarlos en el área de influencia del distrito (cédula catastral, matrícula inmobiliaria, escrituras, etc.)	1	Correctiva	Equipo Humano VIP - Dirección de Adecuación de Tierras	01/02/2022	28/02/2022

**Nota:** La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) – Dirección de Adecuación de Tierras responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

#### Literal a. Incumplimiento en la elaboración de informes bimestrales de Supervisión.

El área auditada no desvirtuó lo expuesto por esta Oficina de Control Interno con respecto a los informes bimestrales de la vigencia 2021 no presentados.

#### Literal b. Deficiencias en el control de los activos a través de la supervisión de la

**ADR.** De acuerdo con lo informado por el área auditada, el equipo Anfibia se encuentra

obsoleto y ASORIOFRIO ha generado comunicados para las gestiones de dar de baja al activo, pero no se han emprendido acciones conjuntas entre la Secretaría General y la UTT (Supervisión designada en la Vicepresidencia de Integración Productiva) para materializar las decisiones de baja o dar directrices de manejo de la máquina. Pese a esto, se confirma que los informes de Supervisión no han indicado el tratamiento correspondiente a la Anfibia.

**Literal c. Falta de seguimiento a trámites de seguro de los activos por parte de la supervisión.** De acuerdo con lo informado por el área auditada, es menester que la Secretaría General dé instrucciones sobre el manejo de este tipo de activos que, por su nivel de uso en los Distritos de Adecuación de Tierras, pueden suponer riesgos en la operación. Así las cosas, se deberán buscar esquemas de uso gradual decreciente o incluso, instruir la baja. En todo caso, internamente se deberá evaluar el riesgo de falta de cobertura del seguro y documentar las excepciones mediante instrucción de alto nivel, de tal manera que no se incumplan los procedimientos.

**Literal d. Inobservancia de actualización del Registro General de Usuarios - RGU respecto a predios no identificados que generan facturación.** De acuerdo con lo informado por el área auditada esta justificación no desvirtúa el hallazgo presentado por esta Oficina de Control Interno, ya que no se ha actualizado el RGU al 100% de los predios que comprenden el mismo. Se recuerda que en auditorias de vigencias anteriores ha sido recurrente la observación y recomendación de no concentrar la responsabilidad de actualización del RGU en los Usuarios, dado que ello redundará en no contar con la información al día. Adicionalmente, no se han expuesto las gestiones derivadas de los comunicados citados por ASORIOFRIO.

**Literal e. Posible falta de cobro de tarifa por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria.** Si bien la norma indica “*que los usuarios solicitarán al prestador del servicio estas actividades*”, esta Oficina de Control Interno planteó la observación desde una perspectiva evaluativa, toda vez que, las actividades mencionadas por ASORIOFRIO están configuradas dentro de los preceptos que define la tarifa por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria. Así

mismo, en la respuesta del equipo auditado se admite que la tarifa no se encuentra reglamentada, por lo que se recomienda actualizar los procedimientos en lo pertinente, o analizar el alcance que desde la ADR se le dará a este tipo de cobro, en el eventual caso que se vaya a efectuar.

En cuanto al plan de mejoramiento, se recomienda especificar las cifras indicadas en la meta, ya que no es claro a qué se refieren, aún cuando se intenta asociar con las acciones propuestas. Así mismo, es menester que se efectúen gestiones activas para obtener determinaciones del Nivel Central o de la Oficina Jurídica, para que el tema no continúe como una acción comunicativa, sino en una actividad con un resultado esperado (bajas, eliminaciones, coberturas etc.). En cualquier caso, los informes de Supervisión deberán dar cuenta de los asuntos comentados en este hallazgo. Finalmente, es necesario que la UTT coordine dentro de las responsabilidades de cada acción junto con la Vicepresidencia de Integración Productiva las actividades necesarias que subsanen las debilidades expuestas.

### **HALLAZGO N° 6. Incumplimiento de lineamientos procedimentales establecidos para la Administración, Operación y Conservación de DAT administrados por la ADR**

En la verificación del cumplimiento del procedimiento “Administración, Operación y Conservación (AOC) de los Distritos de Adecuación de Tierras” (en adelante, Procedimiento PR-ADT-04) en la AOC del Distrito de Adecuación de Tierras de mediana escala de Santa Lucía, administrado directamente por la Agencia de Desarrollo Rural, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes situaciones:

- a. Falta de aplicación de formatos de operación del Distrito.** En virtud de lo establecido en el numeral 5.2.2.1 *“Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios – RGU”* del Procedimiento PR-ADT-004 que señala: *“Formación del RGU: El RGU está compuesto por los siguientes documentos: 1) Relación de usuarios del Distrito, en el formato F-ADT-021 - Registro General de Usuarios –RGU y en el Sistema de Información Financiera Integrado – SIFI o el que lo reemplace”*, esta Oficina solicitó a la UTT N° 2 - Cartagena, allegar los soportes de la aplicación y

diligenciamiento de los formatos: F-ADT-039 “Informe de operación de la bocatoma”, F-ADT-040 “Informe de operación de canales de riego”, F-ADT-041 “Plan de operación de canales de riego” y F-ADT-042 “Informe de operación de estaciones de bombeo”. Sobre el asunto, la UTT informó que “La aplicación y diligenciamiento de estos formatos en estos momentos no se tiene por cuanto las actividades de capacitación sobre los mismos se iniciaron en el mes de octubre, (...)”.

Adicionalmente, en la visita de campo realizada al Distrito de Santa Lucia el 10 de noviembre de 2021, se solicitó a PROLATAM (entidad encargada de la Administración del Distrito en el marco del Convenio Interadministrativo 775 de 2020 suscrito con la Gobernación del Atlántico), informar si se estaba llevando el registro de la operación de las bombas, casetas y suministro de agua en predios, a lo cual, informaron contar con dichos soportes; no obstante, durante la visita únicamente se evidenció el registro de la operación de la caseta N° 6 que se llevaba en un cuaderno, permitiendo concluir que no existe un adecuado registro y control de la operación y que no se ha realizado la contextualización a PROLATAM de los formatos que la ADR tiene para esta actividad, por lo cual, los mismos no son aplicados.

Si bien se manifestó estar en proceso de capacitación a la firma PROLATAM sobre el diligenciamiento y aplicación de los formatos solicitados, es de precisar que, el convenio suscrito con la Gobernación del Atlántico se firmó el 11 de noviembre de 2020, luego de un año debería haberse iniciado la aplicación de dichos formatos, más aún cuando los mismos sustentan la adecuada operación del distrito y las posibles situaciones que generan riesgo en la prestación del servicio, permitiendo tomar medidas oportunas al respecto.

- b. Manual de Operaciones del Distrito sin elaborar.** El numeral 5.2.3.2 “Operación del sistema” del Procedimiento PR-ADT-004, describe lo siguiente: “Es una labor permanente que se realiza para el manejo de las diferentes obras hidráulicas de una infraestructura de riego, con el fin de lograr la distribución de agua según los derechos y obligaciones que corresponde a cada usuario, acorde a los requerimientos de los cultivos y tratando de optimizar la eficiencia del uso de agua. Para el efecto, es

*necesario que cada distrito cuente con un manual de operación para cada una de las estructuras, infraestructura y equipos electromecánicos existentes* (Subrayado fuera de texto).

Respecto del Manual de operación del DAT de Santa Lucía, el 8 de noviembre de 2021 la Dirección e Adecuación de Tierras informó: *“Está en proceso de construcción, en el marco de ejecución del Convenio 7752020, para lo cual se han venido adelantando mesas de trabajo conjunta entre la ADR y la Gobernación del Atlántico”,* situación que denota la ausencia de este documento, y permite concluir que la operación y manipulación de la infraestructura del Distrito ha quedado al conocimiento de los operarios, incrementando riesgos de una posible operación o manipulación inadecuada de las obras (no permiten sustentar un correcto manejo).

**c. Ausencia de soportes relacionados con la conservación, inspección y mantenimiento de obras.** El Procedimiento PR-ADT-004 en aspectos relacionados con *“Conservación de las obras”* (numeral 5.2.4) indica: *“Las actividades de Conservación tienen como objetivo mantener funcionando, de manera satisfactoria, los sistemas de riego y drenaje, dentro de las limitaciones impuestas por el diseño inicial.*

*De manera similar al servicio de Operación, las funciones principales que deben emprenderse son: - Planear las actividades de mantenimiento; - Ejecutar las actividades planificadas y aquellas imprevistas; - Supervisar las anteriores actividades. (...). Formatos para conservación de las obras: F-ADT-043 “Programa anual de conservación y mejoramiento”*

Ítem 5.2.4.1 *“Inspección de las obras de infraestructura del distrito. (...) Anualmente se debe elaborar el programa de inspección de las obras de infraestructura del distrito, atendiendo la periodicidad con que debe realizarse esta actividad (...)”*

*Formatos para inspección de las obras: F-ADT-044 “Hoja de vida de obra”, F-ADT-045 “Informe de inspección de obras del distrito”, F-ADT-046 “Programa anual de inspección de obras del distrito”.*

Ítem 5.2.4.2 *“Ejecución y control de actividades de mantenimiento. Al igual que para la operación, se debe contar con información detallada para ejecutar y controlar las labores de mantenimiento de las obras de infraestructura del distrito; el mantenimiento será ejecutado por administración directa o contratado según sea la disponibilidad de recursos y la complejidad de la labor. (...).”*

En virtud de lo anterior, se solicitó a la UTT N° 2 (teniendo en cuenta que sobre esta territorial recae la supervisión del Convenio 775 de 2020, del cual se derivó la contratación de la Administración del Distrito de Santa Lucía), allegar los siguientes documentos del año 2021, o en su defecto, informar las razones de su no existencia: Plan de Operación de las obras, Plan de Mantenimiento del distrito, Programa anual de inspección de obras (2020 y 2021), Programa Anual de Conservación y mantenimiento y Hoja de Vida de obra.

De esta solicitud no se obtuvo respuesta, por lo cual, se concluyó razonablemente que no existían soportes que sustentaran el cumplimiento de los criterios previamente citados, los cuales sustentan la ejecución de controles preventivos para el adecuado funcionamiento del Distrito.

**d. Incumplimiento de las disposiciones establecidas para la Planificación y Programación del riego.** El 8 de noviembre de 2021 se allegó a través de correo electrónico un *“INFORME TECNICO - PLAN DE SIEMBRA Y PLAN DE RIESGO DEL DISTRITO DE ADECUACION DE TIERRAS DE REPELON Y SANTA LUCIA”* vigencia 2021, el cual contemplaba el plan de riego, plan de cultivo y plan de siembra para los Distritos de Adecuación de Tierras mencionados, así como la planificación de la campaña Agrícola. Este documento tenía como fecha de emisión el 23 de septiembre de 2021. Derivado de lo anterior, la Oficina de Control Interno solicitó los soportes de la planificación y ejecución de la campaña agrícola 2021, tales como:

- Notificación del inicio de la campaña
- Presentación del plan de cultivos por parte de los usuarios al Distrito
- Plan de riego formulado

- Soportes de Entrega de los planes de riego a los usuarios
- Formatos diligenciados respecto a F-ADT-030 “Plan de Cultivos para riego y F-ADT-029 “Solicitud de inscripción de cultivo para el plan de riego”

Sobre el asunto se informó que, si bien la inscripción de cultivos por parte de los usuarios es el mundo ideal, ha sido complejo que esto se efectúe de esta manera, por lo que se ha tenido que visitar a los usuarios para que indiquen que quieren inscribir sus cultivos a riego y en qué fechas, pero no se ha dejado soporte de ello.

Teniendo en cuenta que esta actividad se encontraba bajo responsabilidad de PROLATAM, como firma responsable de la AOC del Distrito de Santa Lucia, se solicitó a la UTT N° 2 quien tiene a cargo la supervisión del convenio, suministrar los soportes de las actividades mencionadas anteriormente, de lo que el 24 de noviembre de 2021 informó: *“la implementación de estos formatos está en proceso por cuanto los mismos van de la mano del plan de riego y siembra, y teniendo en cuenta que este plan solo fue aprobado a principios del mes de noviembre, su implementación apenas está en curso”*.

Lo anterior denota diferencia de la respuesta dada por la UTT N° 2 a lo establecido en el documento *“INFORME TECNICO - PLAN DE SIEMBRA Y PLAN DE RIESGO DEL DISTRITO DE ADECUACION DE TIERRAS DE REPELON Y SANTA LUCIA”*, debido a que la territorial señaló no haber implementado los formatos solicitados por cuanto dicho documento fue aprobado en noviembre (aun cuando el mismo data del 13 de septiembre de 2021), así como se observó en los numeras 3 y 4 del citado documento, donde, para el DAT de Santa Lucia, en el apartado de “Plan de Cultivo o Plan de Siembra” se señaló: *“3. Se tabuló las épocas estimadas de siembra del formato, F-ADT-029 “Solicitud de inscripción de cultivo para el plan de riego”, y “4. Se registró en el formato F-ADT-030 “Plan de Cultivos para riego”, los ciclos vegetativos de cultivo, estimados por los usuarios”*, afirmaciones que evidencian que, en la construcción del Plan de Siembra y Plan de Riego se tuvo en cuenta los datos obtenidos de la aplicación de los formatos F-ADT-029 y F-ADT-030.

Por otra parte, se considera que siendo emitido el Plan de Siembra y Plan de Riego en septiembre de 2021, a noviembre de 2021 ya se podría haber surtido la etapa de notificación del inicio de la campaña, para que los usuarios tuvieran conocimiento de esta actividad, así como de la entrega de los planes de riego a los usuarios, por cuanto el mismo iniciará su implementación a partir de dicha fecha y además teniendo en cuenta que se indicó que se tuvo en cuenta la información recopilada de los usuarios para la construcción de estos planes.

- e. Ausencia de Registro General de Usuarios (Formato F-ADT-021).** La Oficina de Control Interno solicitó a la Dirección de Adecuación de Tierras el *“Registro General de Usuarios actualizado diligenciado a través del formato F-ADT-021”*, y pese a varias reiteraciones realizadas para obtener este documento, no se obtuvo evidencia del mismo, concluyendo razonablemente que no se cuenta con el mismo, además de dificultar la realización de validaciones sobre este documento; no obstante, se observaron situaciones relacionadas con el RGU sustraído del SIFI y aportado al equipo auditor, cuyo detalle se evidencia en el Hallazgo denominado *“Deficiencias e inconsistencias en la gestión de la facturación y recaudo de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras en el DAT de Santa Lucía”*.
- f. Incumplimientos procedimentales respecto a la Cartera.** En cuanto la aplicación de los controles del procedimiento *“Recaudo de Cartera por concepto del Servicio Público de Adecuación de Tierras, Recuperación de la Inversión y Transferencia de Distritos”* (PR-ADT-006), por parte de la UTT N° 2, en cuanto a la actividad 5 del numeral 6: *“Informe Mensual de las UTT. (...) La UTT genera y remite dentro de los primeros 5 días de cada mes al Grupo de Cartera, DAT –VIP el Informe Mensual de Recaudo de Cartera: F-ADT 059, identificando en las consignaciones el nombre del usuario, el distrito o asociación y el concepto del pago. (...) el Informe Cartera Vencida: F-ADT 057”*, la Oficina de Control Interno observó lo siguiente:
- Informe Mensual de Recaudo de Cartera: F-ADT 059: Se allegó soporte del envío a la Dirección de Adecuación de Tierras del Informe Mensual de recaudo de cartera correspondiente al mes de agosto de 2021; no obstante, es importante verificar la

periodicidad establecida procedimentalmente (mensual), en busca de que la misma se ajuste a la realidad operativa, por cuanto en caso de no presentar recaudo en algunos meses, se entiende que no existirá información a reportar y podría considerarse como un incumplimiento.

- Informe de Cartera Vencida: F-ADT-057: La UTT informó: *“La liquidación de intereses, carteras clasificadas por edades y resumen de cuentas consolidadas, se está realizando mensualmente, para lo cual se allegó los soportes de los envíos realizados en noviembre de 2021”*. De otra parte, la Dirección de Adecuación de Tierras allegó como respuesta *“la relación de valores y pagos enviados por la UTT”*. No obstante lo anterior, esta Oficina concluyó que los soportes entregados, tanto por la UTT como por la Dirección de Adecuación de Tierras, no guardaban correspondencia con lo requerido en el control mencionado, por lo cual, se concluyó que no se estaba dando cumplimiento a este control en cuanto a la información a remitir, así como en su periodicidad.

Respecto a la actividad 12 *“Informe Mensual de las UTT. (...) La UTT elabora el formato F-ADT-058 Informe de Cobro Persuasivo y lo envía al Grupo de Cartera vía memorando”*, la Dirección de Adecuación de Tierras suministró, a través de correo electrónico del 9 de noviembre de 2021, el documento *“INFORME ENTREGA DE COBROS PERSUASIVOS DAT ATLÁNTICO”*, el cual contempla las actividades de cobro persuasivo realizadas en 2020 y 2021; no obstante, no se evidencia que la información se presente en el formato destinado para tal fin, así como no se está dando cumplimiento a la presentación de la información en la periodicidad establecida mensualmente, por lo cual, se concluye que la ejecución del control difiere de su diseño.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de actualización de los procedimientos a la realidad operativa que se presentan en los diferentes Distritos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posible deterioro de la infraestructura del Distrito por falta de monitoreo y/o</li> </ul>

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de seguimiento por parte de la UTT y el Nivel Central al cumplimiento procedimental en los Distritos de Adecuación de Tierras.</li> <li>▪ Desconocimiento de los procedimientos y formatos establecidos para la AOC de los Distritos de Adecuación de tierras por parte del personal en campo.</li> <li>▪ Elaboración de Plan de riego y Plan de Siembra de manera tardía y sin contemplar las necesidades reales de los usuarios.</li> <li>▪ Falta de planificación de actividades de mantenimiento e inspección de obras que permitan conocer la realidad funcional y operativa del Distrito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibilidad de afectación económica por multa y/o sanción de los entes de control y/o reguladores (CGR, MADR, PGN), y/o investigaciones disciplinarias y/o afectación de la imagen de la ADR por un incorrecto o inadecuado control y supervisión a la administración, operación y conservación y/o mantenimiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y/o de las obras de rehabilitación de los mismos.</li> <li>▪ Posibilidad de afectar el adecuado desarrollo de las actividades derivadas de la prestación del servicio público de adecuación de tierras y efectos negativos en la imagen institucional, debido a la inadecuada o indebida administración de los Distritos de Adecuación de Tierras por falta de fortalecimiento y acompañamiento en aspectos técnicos, financieros, jurídicos y ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>desconocimiento del estado del mismo</li> <li>▪ Inconformidad de los usuarios y posibles quejas contra la Entidad por falta de socialización del plan de riego y plan de siembra</li> <li>▪ Inadecuada operación de los Distritos ante la ausencia de un manual, guía o instructivo sobre el manejo de la infraestructura y demás actividades de AOC.</li> <li>▪ Materialización de riesgos derivados de la falta de mantenimientos de equipos y maquinaria.</li> </ul>

### Recomendación(es):

- Realizar un diagnóstico del estado operativo y funcional del Distrito y proyectar las necesidades de mantenimiento, conservación, reparación e inspección a través de los formatos dispuestos por la Entidad, que permitan mantener el funcionamiento adecuado del distrito.
- Socializar íntegramente a las UTT y a quienes realizan las actividades operativas de los Distritos de Adecuación de Tierras, los procedimientos y formatos aplicables para cada actividad buscando garantizar la correcta aplicación de los controles. En caso de eventual desvinculación de los contratistas o personal de planta, la ADR deberá prever la transferencia del conocimiento (informes de empalme, capacitaciones, recopilación de archivos, compromisos pendientes, etc.), de tal manera que no se trunquen las actividades del convenio interadministrativo y el desarrollo de las labores de AOC planeadas.
- Emitir el Manual de operaciones del Distrito de Adecuación de Tierras de Santa Lucía, buscando guardar correspondencia con los procedimientos de la ADR, considerando las restricciones presupuestales y de recurso humano, dejando documentadas las eventuales desviaciones y la manera en la que serán abordadas.

- Analizar la viabilidad de modificar el Procedimiento PR-ADT-006 buscando guarda correspondencia con la realidad operativa, así como instruir y realizar un adecuado seguimiento a los controles que se evidencia incumplimiento y que pueden afectar otros procesos de la Entidad en temas de cartera.
- Fortalecer las actividades de elaboración y ejecución del Plan de Riego y Plan de Siembra, a través de la inclusión de los usuarios en estas actividades, realizando un trabajo de socialización sobre todo el proceso que se surte en esta actividad y dejando los soportes que registren la correcta aplicación de dichos planes.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** *“La ADR socializó a la Gobernación los formatos de administración, operación y conservación de los distritos, establecidos en el procedimiento PR-ADT-004 que están siendo estudiados (..) para diligenciarlos a partir de la vigencia 2022.*

*Respecto al Manual de Operaciones del Distrito Santa Lucía se informa que ya se tiene una primera versión (...), el cual está para revisión.*

*Sobre el diligenciamiento del Formato F-ADT- 021 se aclara que la actualización del RGU del Distrito Santa Lucía se realizará de acuerdo con el procedimiento PR-ADT-004 y con base en los documentos presentados por VALOR +, en el marco del Contrato N° 894 de 2020, para lo cual se dejó acción de mejora en el hallazgo denominado: Deficiencias e inconsistencias en la gestión de la facturación y recaudo de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras en el DAT de Santa Lucía.”*

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

- Falta de aplicación de formatos de operación del Distrito
- Ausencia de soportes relacionados con la conservación, inspección y mantenimiento de obras.
- Incumplimiento de las disposiciones establecidas para la Planificación y Programación del riego.
- Incumplimientos procedimentales respecto a la Cartera

## Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Modificar el procedimiento PR-ADT 004, para dejar aquellas actividades de AOC aplicables a la realidad operativa del Distrito Santa Lucía y de todos los distritos administrados directamente por la ADR.	1	Correctiva	Equipo Humano VIP – Dirección de Adecuación de Tierras	01/02/2022	31/08/2022
Modificar el Procedimiento PR-ADT-006 para dejar aquellas actividades de cartera aplicables a la realidad operativa del Distrito Santa Lucía y de todos los distritos administrados directamente por la ADR.	1	Correctiva	Equipo Humano VIP – Dirección de Adecuación de Tierras	01/02/2022	31/08/2022

**Nota:** La relación detallada del equipo humano de la Vicepresidencia de Integración Productiva (VIP) - Dirección de Adecuación de Tierras responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en los papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

Esta Oficina Considera que las justificaciones dadas por los auditados reafirman los hechos evidenciados durante el desarrollo de la auditoría, resaltando que se están tomando correctivos al respecto, por lo cual se mantienen las situaciones descritas en el presente hallazgo y se sugiere que dichas gestiones que se han emprendido al respecto se tomen como acciones de mejoramiento frente a estos aspectos.

Frente al plan de mejoramiento propuesto, esta Oficina considera que el mismo no da cobertura total a las observaciones expuestas, ejemplo de ello lo relacionado con la planificación y programación de riego, por lo cual se recomienda tomar medidas específicas para aquellas situaciones que requieren se tomen correctivos a fin de evitar la materialización de riesgos. Por otra parte, el solo hecho de modificar los procedimientos no se consideran medidas contundentes para evitar la reiteración de estas situaciones, por lo tanto, más allá de la modificación de los procedimientos, las mejoras en el proceso se verán reflejadas en la aplicación de los controles que se tienen, por lo cual se debe hacer mayor énfasis en la verificación del cumplimiento de los lineamientos procedimentales y normativos.

### **HALLAZGO N° 7. Inobservancia de lineamientos normativos en la liquidación, publicidad y recuperación de la Inversión, y estado de la cartera.**

Durante visita de campo realizada entre el 8 y 12 de noviembre de 2021 al Distrito de Adecuación de Tierras (DAT) de Gran Escala Rio Frio, administrado por la Asociación de Usuarios ASORIOFRIO, la Oficina de Control Interno fue informada que se encontraba en ejecución una obra en el Ramal Putumayo (un sector del DAT), por lo que, procedió a corroborar el cumplimiento normativo asociado a la ejecución de esta obra, documentando las indagaciones en actas suscritas el 10 y 11 de noviembre de 2021, mediante las cuales identificó las siguientes situaciones:

- a. Insuficiencia de recursos presupuestales para cubrir la obra del ramal Putumayo que afectó el cobro a usuarios no beneficiados.** De acuerdo con lo informado por parte de la Representante Legal de ASORIOFRIO: *“Hubo un comité de Obra con el Consorcio San Patricio (contrato 6732021) en donde se trató el tema de la intervención del canal Putumayo, el cual tiene 4.5 Km de extensión, sobre el cual se hará obra en un tramo de 2.3 Km. El tema que inquieta es que firmaron los 20 usuarios de la zona de influencia los pagarés, pero los recursos para la obra alcanzaron para un poco más de la mitad de la extensión. (...)”*. De esta manera, si bien ASORIOFRIO cumplió con formalizar el derecho de cobro de Recuperación de la Inversión mediante la suscripción de pagarés, honrando los términos de la Ley 41 de 1993 Capítulo VII, Artículo 24 *“Derecho al Reintegro de las Inversiones”* que preceptúa 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 (...)”*, no tuvo en cuenta que la intervención aludida no sería extensible a la totalidad del ramal Putumayo, es decir, no beneficiaría a todos los usuarios de la zona (un total de 20); sin embargo, requirió la suscripción de Pagarés del 100% de ellos (los usuarios del ramal), redundando en que hayan usuarios que se les cobrará cuota de Recuperación de Inversiones a pesar de no tener una obra asociada que los beneficie, configurando incumplimiento de la normativa previamente citada, que establece: *“(...) Cada inmueble dentro del área de un distrito deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos,*

*cuyos componentes básicos se desagregan teniendo en cuenta su origen en obras de riego drenaje, o protección contra inundaciones “ (negrita fuera de texto).*

Así mismo, esta actuación configurará errores en la “Liquidación de las inversiones”, dado que según los términos del Artículo 26 de la ley 41 de 1993: “El cálculo y liquidación de las inversiones en obras de adecuación de tierras **se hará por su valor real** incluidos los costos financieros, **teniendo en cuenta las áreas directamente beneficiadas por los diferentes componentes de las obras**, aplicando el índice de precios que determine el Consejo Superior de Adecuación de Tierras conforme lo establece el numeral 19 del artículo 10 de la presente Ley.” (negrita fuera de texto), por lo que, es factible que ASORIOFRIO no haya considerado las áreas realmente beneficiadas. En el mismo sentido, el error esperado se originaría en el artículo 28, “Procedimiento para la Liquidación”, pues este estipula que “(...) **Se delimitará el área del Distrito que se beneficia con cada componente de adecuación de tierras, riego, drenaje y control de inundaciones; luego se cuantificará el valor de la inversión en cada componente y después se dividirá este valor por su respectiva área beneficiada. El factor resultante de las operaciones anteriores se multiplicará por la superficie estimada a beneficiar en cada predio con los componentes de obras a que se hace referencia en este artículo**”. (negrita fuera de texto). En suma, al no hacerse la obra para el total del ramal, la determinación de la cuota parte por Recuperación de Inversión sólo debió aplicarse a las áreas directamente beneficiadas de la obra y no al 100%.

Llama la atención que ASORIOFRIO haya informado a los usuarios que se encargaría de los pagos por Recuperación de la Inversión y, pese a ello, haya gestionado las firmas de ellos como garantes de las obligaciones correspondientes.

Dado lo comentado, la Representante Legal de ASORIOFRIO indicó que: “(...) *espera hacer audiencia con la Presidente de la ADR o radicar oficios sobre el tema, esperando en la medida que sea posible, obtener los recursos para hacer la intervención total del Canal*”.

**b. Omisión de información en el proceso de publicidad de la liquidación de la Recuperación de la Inversión.** Además de las eventuales incidencias de la situación planteada en el apartado anterior, esta Oficina de Control Interno previó las implicaciones relacionadas con el cumplimiento del artículo 29 *“Publicidad de la Liquidación”* de que trata el artículo 29 de la ley 41 de 1993, que establece que: *“Para la asignación definitiva del costo proporcional por las obras de adecuación de tierras ejecutadas por un organismo público se requiere, en primer lugar, que los organismos ejecutores o sus delegatarios **pongan en consideración de los obligados durante el término de un mes**, por intermedio de la respectiva asociación de usuarios, **el anteproyecto de liquidación junto con el dato, discriminado por los componentes, de la inversión a que se refiere el artículo 24o.**, para que dentro de tal oportunidad formulen las observaciones que se consideren procedentes.”* Para el efecto, visitó el predio de los usuarios Domingo Montero y Rosa María Moreno Ochoa (pertenecientes al sector del Ramal Putumayo), quienes manifestaron en acta del 11 de noviembre de 2021 que: *“les fue socializada la obra y el manejo, y manifiesta que les informaron que la obra se financió por parte del estado y el restante por la asociación (...) También manifiesta que les informaron que el 10% de la Obra la asume la asociación.”* (sic). Dado lo anterior, se concluyó inicialmente que la información entregada a los usuarios fue inexacta, dado que no les indicaron que ellos suscribirían pagarés para respaldar el pago de un eventual incumplimiento en la cuota parte de Recuperación de la Inversión. Para confirmar este racional, se procedió a solicitar en correo del 12 de noviembre de 2021: *“Evidencia de la socialización que se hizo a los usuarios sobre el cobro de Recuperación de la Inversión”*, del cual se recibió respuesta el 25 de noviembre de 2021, adjuntando el reporte titulado *“Actividades Socialización Proyecto de Revestimiento Ramal Putumayo 2.2 Kilómetros”*, el cual carece de fecha de elaboración y no estaba debidamente avalado por la instancia correspondiente. Sin perjuicio de esto, se observó la inclusión de las siguientes actividades:

*“**Actividad 1:** Visita de la Agencia de Desarrollo Rural “ADR” para la socialización de la aprobación y puesta en marcha del proyecto revestimiento del ramal putumayo a Junta Directiva y Gerencia de ASORIOFRIO realizada el día 21-07-2021 (...)*

***Actividad 2:** Socialización vía web a los usuarios beneficiados proyecto revestimiento del canal putumayo (...) con acompañamiento del Ingeniero Hidráulico Roberto Montiel realizada en el mes de agosto*

***Actividad 3:** Visita de la Agencia de Desarrollo Rural “ADR” para la socialización de predio a predio a los usuarios beneficiados del proyecto con el fin de socializar y firmar el acta de compromiso y pagare con carta de instrucción, como también se socializo la parte técnica del proyecto a cargo de la funcionaria de la ADR Alejandra Gallego, actividad que fue realizada por funcionarios de la ADR en acompañamiento de ASORIOFRIO - Área de Desarrollo Social.*

*Se firmaron 19 pagaré con carta de instrucción y acta de compromisos para la inversión en el distrito de adecuación de tierras de ASORIOFRIO, los cuales se encuentran los originales en poder de la ADR (...).”*

Como se observa en el contenido expuesto, a pesar de que se efectuaron las gestiones de socialización (publicidad), no es posible, con la evidencia suministrada, corroborar los términos de la misma (es decir, qué información fue entregada y cuál fue la respuesta de los usuarios), que den cuenta de: el anteproyecto de liquidación y los datos de la inversión por componentes, así como la declaración expresa de que los usuarios beneficiados de la obra estarían obligados a suscribir un pagaré que respalde el cumplimiento del pago de “Recuperación de la Inversión”. Más aún, no fue posible confirmar la puesta en consideración durante el término mensual previsto en la ley de estos aspectos.

- c. **Falta de información para establecer el estado de la cartera por Recuperación de la Inversión.** Esta Oficina de Control Interno requirió la *“Relación de las obras efectuadas en las vigencias 2020 y lo corrido de 2021, de las cuales se derivan (ron) cobros por concepto de Recuperación de Inversión, indicando para cada una de ellas:*

*Costo Total, Canal/Ramal beneficiado, fechas de inicio y finalización (ésta última, en caso de que aplique), cantidad de usuarios beneficiados que deban asumir su cuota-parte por concepto de Recuperación de la Inversión y valor de la cuota-parte” y “Relación de los valores causados y pagados de las obras que relacione previamente (años 2020 y lo corrido de 2021), es decir, estado por usuario del pago de Recuperación de la Inversión (según aplique), detallando fecha de consignación, usuario, valor pagado y cantidad de cuotas pagadas y pendientes de pagar”,* frente a lo cual no obtuvo respuesta concisa, por tal razón, no fue posible establecer el valor de la obra y los valores de la cuota parte por Recuperación de Inversión a cobrar a los Usuarios, pese a que se informó el listado de ellos, en donde llamó la atención que 2 de los usuarios no hayan firmado el título valor.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No contar con hojas de trabajo, presentaciones o evidencias del contenido de la socialización sobre Recuperación de la Inversión a los usuarios.</li> <li>▪ Falta de instrucción sobre los aspectos a revelar a los usuarios en materia de obras y cobros asociados</li> <li>▪ Fallas en la planeación de la liquidación de la inversión y su publicidad (contenido informativo a revelar).</li> <li>▪ Insuficiencia presupuestal para acometer obras para beneficios de los usuarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibilidad de afectación económica a la cartera debido al 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.</li> <li>▪ Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR.</li> <li>▪ Posibilidad de afectar el adecuado desarrollo de las actividades derivadas de la prestación del servicio público de adecuación de tierras y efectos negativos en la imagen institucional, debido a la inadecuada o indebida administración de los Distritos de Adecuación de Tierras por falta de fortalecimiento y acompañamiento en aspectos técnicos, financieros, jurídicos y ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibles quejas, reclamos o denuncias por parte de los usuarios respecto de cobros sobre los que no fueron informados.</li> <li>▪ Posible pérdida de recursos</li> <li>▪ No poseer una planeación estratégica adecuada para la financiación de futuras Obras por parte del distrito.</li> </ul>

**Recomendación(es):** Aunque se evidenciaron las gestiones de ASORIOFRIO y la ADR para mantener a los Usuarios informados de las obras a efectuar en sus predios o zonas de influencia, se identificó que el ejercicio presentó debilidades de documentación de conclusiones, por lo que se insta a que en próximas oportunidades la ADR instruya y/o acompañe a la Asociación en un esquema de divulgación uniforme (protocolo) que contemple en las visitas a los beneficiarios:

- Extensión de la obra
- Predios Beneficiados (éstos últimos deberán corresponder a los que realmente sean objeto de intervención y beneficio) y posibles cambios futuros previsibles.
- Componentes discriminados de la obra y sus costos asociados.
- Cálculo para la determinación de la cuota de Recuperación de la Inversión
- Responsabilidad del usuario en el pago de la cuota parte de Recuperación de Inversión e implicaciones de la suscripción de Pagarés.
- Observaciones de los usuarios.

Los resultados de este ejercicio deberán ser documentados en actas y deberán acompañarse del material complementario del caso. Dado que puede suponer dificultades el hacerlo para cada usuario in situ, es menester observar la publicación del anteproyecto en el término de un mes que la ley prevé, y, adicionalmente, convocar a los usuarios a un mismo escenario, para facilitar la firma de los pagarés y de las actas levantadas de la sesión.

Finalmente, en cuanto a los temas presupuestales, se recomienda que la ADR en conjunto con ASORIOFRIO evalúen la posibilidad de ampliar la obra al resto de beneficiarios del ramal y subsanen la brecha actual de cobros excesivos a usuarios que no se beneficiarán de las intervenciones. Si es preciso y pertinente en las circunstancias, la ADR deberá analizar y evaluar junto con ASORIOFRIO si es requerido dar un alcance a la publicidad de la obra en curso y sanear las desviaciones del caso, para corregir las imprecisiones comentadas en este reporte.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:**

***“Literal a. Insuficiencia de recursos presupuestales para cubrir la obra del ramal Putumayo que afectó el cobro a usuarios no beneficiados.***

*Para el presente literal, es importante aclarar que la suscripción de los pagarés y acta de compromiso para dar cumplimiento a la Ley 41 de 1993 Capítulo VII, Artículo 24 “Derecho al Reintegro de las Inversiones” y al 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”, se realiza por cuenta de la Agencia de Desarrollo Rural (en calidad de organismo ejecutor) por intermedio de la Vicepresidencia de Integración Productiva - Dirección de Adecuación de Tierras, con el acompañamiento de la correspondiente asociación de usuarios.*

*Por otro lado, es pertinente informar que de ninguna manera se configura un “incumplimiento a la normativa”, teniendo en cuenta que las obras técnicamente benefician a la totalidad de los predios del “Canal Putumayo” aún si con los recursos asignados para la presente vigencia no se alcanza a realizar el revestimiento en concreto reforzado de la totalidad del mencionado canal, se debe tener en cuenta que el contratista debe garantizar las pendientes respectivas para que el recurso hídrico para la totalidad de los predios del canal, para lo cual se realizará conformación en tierra de la totalidad del canal. Así mismo, el revestimiento en concreto de una parte del canal beneficiará a la totalidad de los predios, al generar una disminución de las pérdidas del recurso hídrico a lo largo del canal.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, no se configura ningún error en la “Liquidación de las inversiones” pues la liquidación **inicial** se elaboró teniendo en cuenta el Acuerdo 191 de 2009 y para la totalidad de los predios del canal Putumayo.*

***Literal b. Omisión de información en el proceso de publicidad de la liquidación de la Recuperación de la Inversión.***

*En este literal se debe resaltar que no hay ninguna omisión en el proceso de publicidad, teniendo en cuenta que el artículo 29 de la Ley 41 de 1993 hace referencia a la publicidad de la liquidación definitiva “(...) Para la **asignación definitiva** del costo proporcional por las obras de adecuación de tierras ejecutadas por un organismo público se requiere, en primer lugar, que los organismos ejecutores o sus delegatarios pongan en consideración de los obligados durante el término de un mes, por intermedio de la respectiva asociación*

*de usuarios, el anteproyecto de liquidación junto con el dato, discriminado por los componentes, de la inversión a que se refiere el artículo 24o., para que dentro de tal oportunidad formulen las observaciones que se consideren procedentes.(...)” y no de la liquidación inicial, tal como lo estipula el Acuerdo 191 de 2009, en su artículo décimo quinto.*

*Vale la pena mencionar, que la liquidación final se elabora con los valores que se estipulen en el acta de terminación de los contratos de obra e interventoría y ésta debe ser publicada conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Ley 41 de 1993 y el artículo décimo sexto del Acuerdo 191 de 2009.*

*Por otro lado, es preciso señalar que en ningún momento se ha suministrado información inexacta teniendo en cuenta que debido a la pandemia la socialización del acta de compromiso (documento en el que se establece el valor a pagar por cada predio) se realizó de forma individual y acudiendo el contratista de la Dirección de Adecuación de Tierras a cada uno de los predios a beneficiar. En dichas visitas realizadas por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras se le dio a conocer a cada usuario el valor a pagar, se les explicó la necesidad de suscribir el pagaré en blanco, se firmaron dichos pagarés y el acta de compromiso.*

***Literal c. Falta de información para establecer el estado de la cartera por Recuperación de la Inversión.***

*En este punto, es importante destacar que la solicitud de información fue realizada a la asociación de usuarios del distrito de gran escala del Río Frío - ASORIOFRIO y que dicha asociación no posee en sus estados financieros o contabilidad la información solicitada. Lo anterior, teniendo en cuenta que los valores que se recauden por concepto de recuperación de la inversión ingresan a una cuenta corriente a nombre de la ADR.*

*De igual forma, las obras a ejecutar en la vigencia 2021 no han culminado, razón por la cual no se tienen aún valores definitivos.*

*Por otro lado, el Acuerdo 191 de 2009, artículo décimo cuarto establece que para la contratación de las obras se debe contar con la suscripción de los pagarés por parte del*

60% de los propietarios y el 51% del área a beneficiar; porcentajes que fueron cumplidos al contar con el 90.5% y el 90% correspondientemente.”

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

Una vez analizadas las respuestas del equipo auditado, esta Oficina de Control Interno discrepa de dichos argumentos, debido a lo siguiente:

**Literal a. Insuficiencia de recursos presupuestales para cubrir la obra del ramal Putumayo que afectó el cobro a usuarios no beneficiados.** Con respecto a lo planteado por el área auditada es preciso mencionar que esta justificación no desvirtúa el hallazgo presentado ya que de acuerdo con las indagaciones realizadas con la Representante Legal de la asociación ASORIOFRIO, no contaban con los recursos suficientes para cubrir con la totalidad de la Obra y que esperaba reunirse con la Presidente de la ADR para obtener alguna ayuda adicional para cumplir con la meta de la Obra del Canal Putumayo. Aunque desde el punto de vista técnico el beneficio, de la obra redundará para toda la comunidad, desde el punto de vista económico-financiero los costos deben distribuirse “**en proporción a los beneficios recibidos**”, lo cual implica que los responsables de la cuota parte de la Recuperación de Inversión no se les debe liquidar conforme a beneficios esperados, que es lo que la Dirección de Adecuación de Tierras sugiere en su respuesta.

**Literal b. Omisión de información en el proceso de publicidad de la liquidación de la Recuperación de la Inversión.** De acuerdo con lo mencionado por el área auditada, no se desvirtúa el hallazgo, ya que teniendo en cuenta las indagaciones realizadas en campo a los usuarios adscritos a la Obra se pudieron advertir desviaciones en la información entregada, y, a pesar de que la Asociación allegó información, ésta no demuestra en qué términos se les dio a conocer a los usuarios su responsabilidad en la firma de pagarés y en el valor a asumir como cuota parte de Recuperación de la Inversión. La UTT tampoco suministró evidencia contundente que demuestre los términos de la información entregada a los Usuarios. Ahora bien, aunque la normativa se refiere a “*Asignación Definitiva (...)*”, ésta no debe desligarse del correspondiente “*Anteproyecto de liquidación*”, el cual da un estimado a los usuarios de las cuotas a asumir por

recuperación de la inversión. Esto podría originar desacuerdos en un eventual cobro en exceso de lo que esperan los usuarios. Adicionalmente, dada la respuesta entregada, se concluye razonablemente que no hay evidencia de los términos de exposición de los costos de la obra en el momento de la socialización, confirmando lo expuesto en el apartado anterior.

**Literal c. Falta de información para establecer el estado de la cartera por Recuperación de la Inversión.** Lo mencionado por el equipo auditado no desvirtúa lo mencionado en el hallazgo, debido a que denota que la Asociación de Usuarios no tiene el control de los cobros por concepto de Recuperación de la Inversión, a pesar de que se les informó a los usuarios que estos corren por cuenta de ASORIOFRIO y sin perjuicio de que el detalle esté a cargo de la ADR. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que esta Oficina de Control Interno hizo referencia al estado de la Recuperación de la Cartera más que a la cantidad de pagarés suscritos.

En virtud de lo expuesto, se insta a la Dirección de Adecuación de Tierras a plantear los planes de mejoramiento tendientes a mitigar eventuales errores en los temas de liquidación por Recuperación de Inversión.

### **HALLAZGO N° 8. Debilidad en la solicitud y aprobación de la priorización de inversión para los Distritos de Adecuación de Tierras**

La caracterización del proceso “Prestación y Apoyo del Servicio Público Adecuación de Tierras” (CP-ADT-001) contempla dos (2) actividades referentes a: “1. *Incluir en portafolio de adecuación de tierras e identificar y priorizar la intervención para la adecuación de tierras*” y “2. *Avalar Propuesta del Plan Operativo de Intervención de Adecuación de Tierras*”, y en la verificación de su ejecución o cumplimiento, la Oficina de Control Interno encontró:

**a. Priorización de intervención de Distrito sin evidencia de solicitud previa por parte de la Asociación de usuarios o la UTT respectiva.** Para verificar el Plan Operativo de Intervención se tuvo en cuenta lo establecido en la caracterización del proceso CP-ADT-001 (Versión 4), en donde se estipula que la entrada de la actividad “1” son las solicitudes realizadas por las entidades territoriales, la comunidad

interesada o la entidad nacional. Esto es concordante con el procedimiento PR-ADT-001 (Versión 3) que indica en el numeral 5.2.1.1 *“Para adelantar Identificación de proyectos”* que se debe presentar *“Solicitud escrita ante la Vicepresidencia de Integración Productiva, por parte de la comunidad o de los entes territoriales interesados, donde se identifique la localización geográfica del área que se pretende beneficiar con el proyecto (...).”* Al respecto, la Oficina de Control Interno requirió *“Las solicitudes allegadas a la Agencia tanto de las Territoriales como de las Asociaciones de Usuarios que fueron tenidas en cuenta para la priorización de las vigencias 2020 y 2021”*, sobre lo cual, el 19 de noviembre de 2021 la Dirección de Adecuación de Tierras informó: *“Se adjunta las solicitudes y demás documentos sobre las inversiones en las vigencias 2020 y 2021, las cuales fueron aprobadas por el Vicepresidente de Integración Productiva.”* Una vez revisada dicha documentación, no se evidenció la del Distrito El Molino (la Guajira). Si bien es cierto que, este Distrito no se incluyó en el Plan Operativo de Intervención debido a que *“(…), se evidenció que el distrito no tiene vigente la “CONCESIÓN DE AGUAS”, por tal motivo se descartó la inversión en la presente vigencia y sus recursos se redistribuyeron en los distritos contemplados en el acta del 18 de febrero de 2021: En reunión sostenida por Teams con la Presidenta de la ADR y el Líder de Adecuación de Tierras (...) y (...) en fecha domingo 28 de marzo de 2021, la Presidenta aprobó la redistribución de los recursos de conformidad con se anexa el cuadro de evidencia de reunión y la programación de inversión en los distritos”,* dicha justificación y evidencia aportada no demuestran a raíz de qué solicitud el Distrito El Molino fue incluido inicialmente dentro de la priorización de inversiones perdiendo su trazabilidad.

- b. Evidencia insuficiente de la aprobación por parte del Comité Institucional de Gestión y Desempeño para la priorización de inversiones.** Teniendo en cuenta que, para la actividad *“2. Avalar propuesta del Plan Operativo de Intervención de Adecuación de Tierras”* en la caracterización del proceso CP-ADT-001 (Versión 4) se establece que la salida es *“Plan Operativo de Intervención avalado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño”* y en el riesgo de corrupción del proceso definido como *“Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras*

*para favorecer intereses propios o de un tercero” se estableció como control: “Por parte del Líder de la Dirección de Adecuación de Tierras de manera anual, se presenta el valor total de inversión en adecuación de tierras y el número de hectáreas a intervenir, mediante las diferentes intervenciones que comprenden el proceso ante el Consejo Directivo. Si durante la vigencia se presentan eventos por los cuales se requiere ajuste de las metas, recursos o hectáreas a intervenir se presentará la solicitud de modificación al Consejo Directivo”, la Oficina de Control Interno solicitó allegar la evidencia de autorización por parte del Consejo Directivo de las priorizaciones junto con las modificaciones en la vigencia 2020 y 2021, sobre lo cual, la Dirección de Adecuación de Tierras informó: “(...), me permito realizar la siguiente precisión sobre la aprobación del plan operativo de intervención anual de adecuación de tierras: Si bien en el control está establecido que el plan de intervenciones y sus modificaciones lo debe aprobar el Consejo Directivo, no se realiza de esta manera. Se estructura el plan de acción (intervención) de la vigencia, el cual es avalado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, como figura en la caracterización del proceso.*

*Al estructurar la matriz de riesgos 2021 no se ajustó este control, por lo cual se registra que es el Consejo Directivo. En vigencias anteriores, por una información errónea, se creyó que era el Consejo Directivo el que aprobaba dicho plan de intervención, pero una vez realizada una nueva consulta a la Oficina de Planeación se confirmó que era dicho Comité, por lo cual se ajustó la caracterización del proceso. En las vigencias 2020 y 2021 no se modificó el plan de acción”.*

*Adicionalmente, fue informado que el “18 de febrero de 2021: En reunión sostenida por Teams con la Presidenta de la ADR y el Líder de Adecuación de Tierras (...), la Presidenta aprobó la redistribución de los recursos de conformidad con (sic). (...). Nota: La reunión fue virtual y de la misma manera aprobada por este medio la nueva acta de inversiones, la cual fue la base de la Licitación Pública LP042021 y el Concurso de Méritos CM032021. En atención a la facultad que le asiste a la Presidente de la ADR tomó la decisión de aprobar por el medio virtual las inversiones.”*

Una vez revisada la evidencia aportada, se observó el pantallazo de la reunión realizada a través del aplicativo Teams; no obstante, no se identificó evidencia que permitiera verificar de manera explícita los términos de aprobación de la Presidente, y tampoco se evidenció la aprobación del Comité Institucional de Gestión y Desempeño según lo preceptuado en la caracterización del proceso. Es de resaltar que, de acuerdo con la Resolución 1602 de 2017, la Presidente no forma parte del Comité Institucional de Gestión y Desempeño. Lo anterior evidencia la deficiencia en la segregación de funciones de aprobación de priorizaciones de inversión de los Distritos por parte del Comité precitado.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de o errada implementación de controles para la priorización de la intervención para la adecuación de tierras.</li> <li>▪ Deficiencias en la segregación de funciones en la aprobación de la priorización de inversiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posibilidad de afectación a la imagen institucional por una inexistente o inadecuada priorización de los Proyectos y/o Distritos de Adecuación de Tierras que deben ser objeto de intervención e inversión.</li> <li>▪ Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero</li> </ul>	<p>Acciones legales instauradas por los usuarios interesados en el proceso de priorización de inversión de los Distritos.</p>

**Recomendación(es):**

- Estructurar una metodología mediante la cual la Dirección de Adecuación de Tierras pueda demostrar el cumplimiento de los criterios con los cuales seleccionó alternativas de Distritos a construir o intervenir para rehabilitación, mantenimiento y/o ampliación, así como los racionales para excluirlos del portafolio de obras de intervención, garantizando que las decisiones acogidas sean respaldadas por la documentación proveniente de las asociaciones de usuarios, así como los diagnósticos técnicos de los ingenieros de la asociación o de la UTT. En cualquier caso, se deberá procurar que las decisiones estén avaladas por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, previa verificación del Vicepresidente de Integración Productiva y el líder de la Dirección de Adecuación de Tierras.

- Documentar en las actas que surgen del Comité Institucional de Gestión y Desempeño las decisiones que se generan de este y las respectivas aprobaciones, en particular de la priorización de inversiones en Obras de Distritos de Adecuación de Tierras.

**Respuesta del Auditado:** No Aceptado

**Justificación:** *“El presente hallazgo no se acepta teniendo en cuenta que el proceso de adecuación de tierras si cuenta con un procedimiento para la priorización de las intervenciones anuales de adecuación de tierras, las cuales se planifican, inicialmente, a través del proyecto de inversiones que se estructura y aprueba cada vigencia, punto de partida para la elaboración del plan de acción que es aprobado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño y, que en concordancia con los productos de dicho proyecto especifica las acciones a ejecutar, contemplando, a su vez, los requerimientos y necesidades de los distritos, expresadas por las asociaciones de usuarios a la Dirección de Adecuación de Tierras.*

*No obstante lo anterior, en el transcurso de la vigencia se pueden generar ciertas situaciones que hacen que se modifique este plan de inversiones estructurado y aprobado en el respectivo Comité, entre esas, obras priorizadas por la Presidencia de la ADR de acuerdo con necesidades eventuales, prioritarias o de interés nacional, lo cual conlleva a una redistribución de los recursos destinados para las diferentes intervenciones de los distritos.”*

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

La Oficina de Control Interno considera que las justificaciones emitidas por los responsables del proceso auditado no desvirtúan las situaciones identificadas y descritas en este hallazgo, por lo que, considera necesario reiterar que el proceso de verificación adelantado por esta Oficina se realiza frente a un criterio para la situación que se está presentando la justificación, el cual corresponde a unos lineamientos internos establecidos y, de no observarse el cumplimiento de alguno de ellos, se procede con la respectiva revelación.

Esta Oficina de Control Interno no indicó o hizo alusión a que no se cuente con un “*procedimiento para la priorización de las intervenciones anuales de adecuación de tierras*”, por el contrario, indicó que los lineamientos internos establecidos para dicha priorización no se están cumpliendo frente a los siguientes criterios:

- La caracterización CP-ADT-001 (Versión 4), estipula que la entrada de la actividad “1” son las solicitudes realizadas por las entidades territoriales, la comunidad interesada o la entidad nacional, junto con el criterio del procedimiento PR-ADT-001 (Versión 3) que indica en el numeral 5.2.1.1 (Para adelantar Identificación de proyectos) que se debe presentar “*Solicitud escrita ante la Vicepresidencia de Integración Productiva, por parte de la comunidad o de los entes territoriales interesados, donde se identifique la localización geográfica del área que se pretende beneficiar con el proyecto (...).*” de lo cual se evidenció que uno de los proyectos priorizados inicialmente no contaba con su respectiva solicitud, cómo se describió en el hallazgo. En la respuesta, el equipo auditado no controvertió esta falta de evidencia y consecuente incumplimiento procedimental o excepción debidamente documentada.
- La caracterización del proceso CP-ADT-001 (Versión 4), en su actividad “2” establece que la salida es el “*Plan Operativo de Intervención avalado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño*”, al respecto, la Resolución 1602 de 2017 indica las personas que conforman el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, en donde la Presidente no forma parte de este; esto implica que cualquier modificación al Plan Operativo de Intervención requiere de la anuencia de dicho Comité y no debería ser modificado por la Presidencia, salvo que ésta tenga la facultad procedimental (actualmente, no contemplada). Si eventualmente se requiere que la instancia cuente con facultades extraordinarias para ajustes, se sugiere alinear los procedimientos en este sentido.

Dado lo anterior, se insta a la Dirección de Adecuación de Tierras a plantear un Plan de Mejoramiento que garantice razonablemente la ejecución de las actividades procedimentales no cumplidas y expuestas en este hallazgo.

## **HALLAZGO N° 9. Deficiencias en el diseño de indicadores del Plan de Acción Institucional, niveles de avance reportado y evidencias de su ejecución**

El procedimiento "Formulación, Seguimiento y Ajustes a Plan de Acción y Plan Estratégico Institucional" (PR-DER-008) indica en su alcance que: "(...) *aplica a **todos los procesos de la ADR.** (...)*" (negrilla fuera de texto), y atendiendo la "Condición Especial" N° 12 que establece: "*La Oficina de Control Interno podrá realizar seguimiento al plan estratégico, plan de acción y planes operativos de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en desarrollo de las diferentes actividades de cumplimiento y/o aseguramiento que componen su Plan Anual de Auditoría*", esta Oficina procedió a verificar el cumplimiento de los 53 indicadores asociados al proceso auditado en el Plan de Acción Institucional 2021, analizando los niveles de avance reportados al 31 de octubre de 2021 y los soportes correspondientes en el aplicativo ISOLUCION, en lo que concluyó lo siguiente:

### **a. Reporte de avance en las actividades sin evidencias o soportes de su ejecución.**

De 53 indicadores, 11 de ellos (21%) no contaban con las evidencias o soportes de su ejecución en el aplicativo ISOLUCION.

**b. Diferencias en el nivel de cumplimiento reportado.** De 53 indicadores, en 17 de ellos (32%) se identificaron diferencias entre el nivel (%) de cumplimiento reportado por los responsables y el nivel recalculado por la Oficina de Control Interno de acuerdo con los soportes evidenciados.

**c. Incongruencia entre las metas definidas en la matriz del Plan de Acción y las registradas en el aplicativo ISOLUCION.** En el indicador 1567 se estableció como producto en la matriz del Plan de Acción Institucional: "*Acuerdo para conservación de canales del Distrito Montería - Mocarí suscrito*" y se indica como meta "12"; sin embargo, al revisar la información contenida en el aplicativo ISOLUCION, se evidenció que se registró como meta "1", presentando incongruencia entre las dos (2) fuentes de información.

**d. Incumplimiento del reporte mensual de avance.** De dos (2) indicadores (1793 y 1794) no se evidenció reporte de avance de los meses: enero, febrero, abril, junio, agosto y octubre.

Las anteriores situaciones evidencian incumplimiento de lo establecido en el procedimiento *“Formulación, seguimiento y ajustes a plan de acción y plan estratégico institucional”* (PR-DER-008), numeral 6, actividad 11, que establece: *“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. (...)”*.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Error en la determinación de la fórmula de medición del indicador y/o de las actividades que se definen para dar cumplimiento a las metas establecidas a los productos del Plan de Acción.</li> <li>▪ Inadecuado diseño del indicador (metas y propósito).</li> <li>▪ Ausencia de análisis de la coherencia y/o consistencia de la información registrada en las diferentes bases de datos o fuentes de información.</li> <li>▪ Desconocimiento de metodologías de construcción de indicadores y su medición.</li> <li>▪ Falta de adopción de planes de contingencia o alternativas de cargue y actualización de información.</li> </ul>	<p>Posibilidad de afectación de la imagen institucional por incumplimiento de los objetivos y metas institucionales debido a la inobservancia del Plan de Acción Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mediciones imprecisas de los resultados y alcance de los objetivos.</li> <li>▪ Rendiciones de cuentas erradas o inexactas</li> <li>▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR por falta de información actualizada y exacta.</li> <li>▪ Eventual incumplimiento de la misionalidad en la ADR</li> </ul>

**Recomendación(es):**

La Vicepresidencia de Integración Productiva (dependencia responsable del proceso auditado) podría analizar la posibilidad de adoptar los siguientes cursos de acción para asegurar el cumplimiento del Plan de Acción Institucional, cuyo responsable directo es la Dirección de Adecuación de Tierras:

- Asignar personal específico de la dependencia para realizar el reporte en el aplicativo ISOLUCION, evitando variar o rotar a los encargados, y así conservar la uniformidad en la presentación de la información.

- Fortalecer las capacidades del personal asignado sobre cómo deben construirse los indicadores de cumplimiento/seguimiento de los productos contenidos en los Planes de Acción Institucional. 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 dependencia), 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.
- En cada vigencia, se recomienda a la Dirección de Adecuación de Tierras efectuar desagregación de sus procesos e identificar objetivos y retos a alcanzar, mediante la familiarización a sus servidores y contratistas con metodologías de construcción de indicadores y proposición de metas medibles, verificables y objetivamente alcanzables. Es importante que en el diseño de las hojas de vida de los indicadores del Plan de Acción Institucional se precise el objetivo de cada indicador y sus metas, contrastadas debidamente con los recursos actuales y expectativa razonable de los futuros, evitando declarar actividades que no puedan acometerse por insuficiencia de los mismos.

**Respuesta del Auditado:** Aceptado Parcialmente

**Justificación:** *“Se acepta parcialmente el hallazgo, por las siguientes razones.*

**Literal a: Reporte de avance en las actividades sin evidencias o soportes de su ejecución:** *Por fallas en la herramienta ISOLUCION no aparecieron cargados algunos*

de los soportes mencionados por la Oficina de Control Interno, pero se tienen en una carpeta en office con los mismos, la cual es manejada por la profesional encargada de consolidar dicha información y reportarla. **Igualmente,**

**Literal b. Diferencias en el nivel de cumplimiento reportado:** El avance cuantitativo reportado por la Dirección de Adecuación de Tierras corresponde a un porcentaje de la gestión realizada por la Dirección de Adecuación de Tierras, tendiente al cumplimiento de la meta o producto que, en la mayoría de caso se proyectó o se puede cumplir para finales de la vigencia. Dicha gestión se describe en el avance cualitativo que se hizo mes a mes.

De otra parte, para la actividad denominada “Fortalecer la imagen institucional de la Agencia de Desarrollo Rural” es importante aclarar que la dependencia responsable de su cumplimiento es la Oficina de Comunicaciones, que fue incluida en el plan de acción de la Dirección de Adecuación de Tierras teniendo en cuenta que dicha área cumple funciones de apoyo transversal para el desarrollo de la misionalidad de la ADR y su gestión debe reflejarse en los planes de acción de los procesos misionales.

**Literal c: Incongruencia entre las metas definidas en la matriz del Plan de Acción y las registradas en el aplicativo ISOLUCION.** La Oficina de Control Interno manifiesta lo siguiente: En el indicador 1567 se estableció como producto en la matriz del Plan de Acción Institucional: “Acuerdo para conservación de canales del Distrito Montería - Mocarí suscrito” y se indica como meta “12”; sin embargo, al revisar la información contenida en el aplicativo ISOLUCION, se evidenció que se registró como meta “1”, presentando incongruencia entre las dos (2) fuentes de información.

Al respecto, se informa que para la Dirección Técnica la meta es 1, tal cual aparece en la tercera fuente no consultada por la Oficina de Control Interno, y que corresponde a la Matriz de Plan de Acción Elaborada y enviada por las Direcciones Técnicas a la Oficina de Planeación para la consolidación y cargue en ISOLUCIÓN. Según la Matriz enviada por la Dirección Técnica la meta claramente es 1, dado que el entregable corresponde a “Acuerdo para conservación de canales del Distrito Montería - Mocarí suscrito”, por tanto, es imposible que la meta sea 12, dado que se trata de un Acuerdo, es decir, es solo uno,

no pueden existir 12 Acuerdos. Adicionalmente, es importante mencionar que en el sistema ISOLUCIÓN se encuentra cargada la meta correcta, que es 1

Programación Plan de Acción 2021						
Subactividad	Producto/entregable	Unidad de Medida	Meta 2021	Periodicidad entrega producto	Fecha inicio	Fecha final
Suscribir acuerdo para conservación de canales del Distrito Montería - Mocarí con Alcaldía de Montería	Acuerdo para conservación de canales del Distrito Montería - Mocarí suscrito	Número	1	Anual	15/01/21	31/07/21

Fuente: Matriz Plan Acción 2021 elabora por Dirección Técnica enviada para consolidación a Oficina de Planeación

Subactividad	Producto Subactividad	Unidad medida Subactividad	Meta Subactividad (Anual)	Periodicidad entrega producto subactividad	RESPONSABLE
Suscribir acuerdo para conservación de canales del Distrito Montería - Mocarí con Alcaldía de Montería	Acuerdo para conservación de canales del Distrito Montería - Mocarí suscrito	Resolución	12	Anual	VIP

Fuente: Matriz Plan Acción 2021 consolidada por Oficina de Planeación para ISOLUCIÓN

Así las cosas, para la Dirección Técnica es claro que la meta es 1 y no 12.

**Literal d. Incumplimiento del reporte mensual de avance. Como se explicó anteriormente, la actividad denominada “Fortalecer la imagen institucional de la Agencia de Desarrollo Rural” la dependencia responsable de su cumplimiento es la Oficina de Comunicaciones, que fue incluida en el plan de acción de la Dirección de Adecuación de Tierras teniendo en cuenta que dicha área cumple funciones de apoyo transversal para el desarrollo de la misionalidad de la ADR y su gestión debe reflejarse en los planes de acción de los procesos misionales.”**

**Nota:** Los responsables del proceso auditado **no identificaron causas** de las deficiencias identificadas, **como tampoco, propusieron un plan de mejoramiento** para las situaciones aceptadas parcialmente.

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

La Oficina de Control Interno considera respecto de las justificaciones emitidas por los responsables del proceso auditado que:

**Literal a. Reporte de avance en las actividades sin evidencias o soportes de su ejecución:** No se desvirtúa la situación identificada, toda vez que, se indica que “Por fallas en la herramienta ISOLUCION no aparecieron cargados algunos de los soportes

mencionados por la Oficina de Control Interno, pero se tienen en una carpeta en office con los mismos, la cual es manejada por la profesional encargada de consolidar dicha información y reportarla”; sin embargo, esta situación incumple con lo establecido en el procedimiento “Formulación, seguimiento y ajustes a plan de acción y plan estratégico institucional” (PR-DER-008), numeral 6, actividad 11, que establece: “Mensualmente los responsables en cada dependencia, deben (...) 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. (...)”.

**Literal b. Diferencias en el nivel de cumplimiento reportado:** Se indica por parte del equipo auditado que “el avance cuantitativo reportado por la Dirección de Adecuación de Tierras corresponde a un porcentaje de la gestión realizada por la Dirección de Adecuación de Tierras, tendiente al cumplimiento de la meta o producto que, en la mayoría de casos se proyectó o se puede cumplir para finales de la vigencia. Dicha gestión se describe en el avance cualitativo que se hizo mes a mes.” Sin embargo, dicho avance no corresponde con la evidencia cargada en el aplicativo ISOLUCION.

Adicionalmente, se indicó que “para la actividad denominada “Fortalecer la imagen institucional de la Agencia de Desarrollo Rural” es importante aclarar que la dependencia responsable de su cumplimiento es la Oficina de Comunicaciones, que fue incluida en el plan de acción de la Dirección de Adecuación de Tierras teniendo en cuenta que dicha área cumple funciones de apoyo transversal para el desarrollo de la misionalidad de la ADR y su gestión debe reflejarse en los planes de acción de los procesos misionales”, sobre lo cual se recomienda que la Dirección de Adecuación de Tierras realice monitoreo de las actividades que están dentro de su proceso y que dependen de la ejecución por otras áreas, como es el caso de las de apoyo (en este caso, Oficina de Comunicaciones). En este orden de ideas, es claro que sin perjuicio de quien ejecute la actividad, esta a la final no se cumplió.

**Literal c. Incongruencia entre las metas definidas en la matriz del Plan de Acción y las registradas en el aplicativo ISOLUCION.** Al respecto, pese a que para la Direcciones Técnicas la meta es un solo acuerdo, en la matriz del Plan de Acción 2021

emitida por la Oficina de Planeación aparecen que son doce (12), confirmando la imprecisión de los indicadores, por tanto, la Oficina de Control Interno considera que, en caso de haber notado esta inconsistencia, se debió haber informado a la Oficina de Planeación para realizar la respectiva corrección.

**Literal d. Incumplimiento del reporte mensual de avance.** Como se explicó anteriormente, dicha situación no exime de la responsabilidad a la Dirección de Adecuación de Tierras del seguimiento al cumplimiento de dicha acción.

Se insta a la Dirección de Adecuación de Tierras a plantear los Planes de Mejoramiento asociados a las situaciones que presentaron desviaciones o incumplimientos, para garantizar que no se presentarán posteriormente, o por lo menos, en menor medida.

**HALLAZGO N° 10. Incumplimiento de la Política de Administración de Riesgo adoptada por la Entidad y deficiencias en el diseño e implementación de los controles del proceso.**

La Oficina de Control Interno observó que el mapa de riesgos del proceso "Prestación y Apoyo al servicio Público de Adecuación de Tierras" estaba compuesto por un (1) riesgo de corrupción y tres (3) de gestión, y en la verificación del cumplimiento de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) adoptada por la ADR y de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas (Versiones 4 y 5) emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, identificó las siguientes situaciones:

Para los **Riesgos de Corrupción**

**a. Falta de definición de los elementos del riesgo.** De acuerdo con la "Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas" versión 5 de diciembre de 2020, se menciona en la página 63, en el apartado de "Definición de Riesgo de Corrupción" que: "(...). *Es necesario que en la descripción del riesgo concurren los componentes de su definición, así: ACCIÓN U OMISIÓN + USO DEL PODER + DESVIACIÓN DE LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO + EL BENEFICIO PRIVADO. (...). El riesgo debe estar descrito de manera clara y precisa. Su redacción*

no debe dar lugar a ambigüedades o confusiones con la causa generadora de los mismos". En virtud de lo anterior, esta Oficina de Control Interno realizó la evaluación de dichos componentes, observando que el riesgo de corrupción definido como: "Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero" no cumplen con parte de los criterios, toda vez que, en la descripción del riesgo no es factible determinar cómo se configura la desviación de la gestión de lo público

**b. Deficiencias en la Evaluación de Controles.** Atendiendo las puntuaciones que se encontraron en la tabla de criterios de evaluación del diseño de los controles (tomada de la versión 2 de la Política de Administración de Riesgos de la ADR, considerando que el tratamiento de éstos no cambió según la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas), esta Oficina de Control Interno realizó la verificación de los controles, donde obtuvo como resultado un diseño en promedio débil. Enseguida se expone el resultado global calculado:

Descripción del Riesgo de Corrupción	Controles	Resultado Consolidado (1)	Rango Calificación Diseño (2)
Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero.	Por parte del líder de la Dirección de Adecuación de Tierras de manera anual, se presenta el valor total de inversión en adecuación de tierras y el número de hectáreas a intervenir, mediante las diferentes intervenciones que comprenden el proceso ante el Consejo Directivo. Si durante la vigencia se presentan eventos por los cuales se requiere ajuste de las metas, recursos o hectáreas a intervenir se presentará la solicitud de modificación al Consejo Directivo. Evidencia: Documento Final del Plan de Acción Anual.	95	Moderado
<b>PROMEDIO CONTROLES</b>		<b>95</b>	<b>Débil</b>

(1) Este resultado corresponde a la evaluación de los aspectos: Responsable, Autoridad, Periodicidad, Propósito, Forma como se realiza el control, Manejo de Desviaciones y Evidencia del Control. Se asignó una puntuación de 15 en caso de cumplir o de 0 si incumple. Para el "Propósito del Control", se consideró una escala adicional de 10 para los de tipo detectivo. Para el control, los factores de periodicidad, propósito, manera de ejecución y manejo de desviaciones obtuvieron un puntaje de 15 y el factor de evidencia se le asignó 5. El promedio aritmético de estos puntajes es el "Promedio Controles".

(2) Atendiendo a los puntajes consolidados, se asignó el rango de calificación del diseño como sigue: entre 0 y 85, "Débil", entre 86 y 95 puntos, "Moderado" y mayor a 96, "Fuerte".

Según la Guía: "Si el resultado de las calificaciones del control, o el promedio en el diseño de los controles, está por debajo del 96%, se debe establecer un plan de acción que permita tener un control o controles bien diseñados"; así las cosas, se aprecia que los controles existentes requieren ser fortalecidos. En virtud del resultado

obtenido (diseño Moderado del control), se concluye que el rango de calificación de la ejecución de los controles es "Débil".

Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección de Adecuación de Tierras indicó mediante correo del 19 de noviembre de 2021 que: *"Si bien en el control está establecido que el plan de intervenciones y sus modificaciones lo debe aprobar el Consejo Directivo, no se realiza de esta manera. Se estructura el plan de acción (intervención) de la vigencia, el cual es avalado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño, como figura en la caracterización del proceso. Al estructurar la matriz de riesgos 2021 no se ajustó este control, por lo cual se registra que es el Consejo Directivo. En vigencias anteriores, por una información errónea, se creyó que era el Consejo Directivo el que aprobaba dicho plan de intervención, pero una vez realizada una nueva consulta a la Oficina de Planeación se confirmó que era dicho Comité, por lo cual se ajustó la caracterización del proceso"*. De esta manera, se concluye que el control requiere ser rediseñado.

- c. Falta de ubicación de los Riesgos Inherentes y Residuales en los Mapas de Calor.** Para poder determinar el riesgo residual, es necesario considerar los resultados del apartado anterior y adicionalmente, calificar la solidez del conjunto de controles. Según los términos de la guía, *"La solidez del conjunto de controles se obtiene calculando el promedio aritmético simple de los controles por cada riesgo"*, luego, se tiene el siguiente resultado, derivado de los puntajes de la sección precedente:

Descripción del Riesgo de Corrupción	Controles	Promedio	Calificación Solidez del Conjunto de Controles
Posibilidad de priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero	Por parte del líder de la Dirección de Adecuación de Tierras de manera anual, se presenta el valor total de inversión en adecuación de tierras y el número de hectáreas a intervenir, mediante las diferentes intervenciones que comprenden el proceso ante el Consejo Directivo. Si durante la vigencia se presentan eventos por los cuales se requiere ajuste de las metas, recursos o hectáreas a intervenir se presentará la solicitud de modificación al Consejo Directivo. Evidencia: Documento Final del Plan de Acción Anual.	95	Moderado

Atendiendo el resultado que antecede y contrastándolo frente a la tabla de posibles desplazamientos en la probabilidad e impacto, se concluye que el control debería desplazarse 1 cuadrante en la probabilidad de ocurrencia

Solidez del conjunto de controles	Controles ayudan a disminuir la probabilidad	Controles ayudan a disminuir el impacto	# Columnas en la matriz de riesgo que se desplaza en el eje de la probabilidad	# Columnas en la matriz de riesgo que se desplaza en el eje impacto
Moderado	Directamente	No aplica	1	0

Sin perjuicio de los mapas de calor (colorimétricos) que esta Oficina de Control Interno obtuvo durante sus procedimientos de auditoría según los racionales expuestos previamente, se verificó la opción de "Mapas de Calor" de ISOLUCION, y no se identificó el riesgo de corrupción en los mapas de riesgos inherentes y residuales allí registrados.

Para los **Riesgos de Gestión**. Se citan a continuación los riesgos identificados, para efectos de ilustrar las desviaciones identificadas y que se exponen seguidamente:

NOMBRE RIESGO	Fecha de Creación
Perdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR	09-dic-2020
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.	14-dic-2020
Baja recuperación de cartera relacionada con adecuación de tierras de la ADR	14-dic-2020

Entendiendo que la gestión de riesgos es un proceso dinámico y que, por tanto, la ADR debió haber realizado una actualización de las matrices y sus controles, se observó:

**d. Deficiencias en la descripción y clasificación de los riesgos.** En el numeral 2.5 "Descripción del Riesgo" la guía señala que *"la descripción del riesgo debe contener todos los detalles que sean necesarios y que sea fácil de entender tanto para el líder del proceso como para personas ajenas al proceso"*. Adicionalmente, propone una estructura en la redacción que inicie con la frase "Posibilidad de", seguida en su orden de: Impacto + causa inmediata + causa raíz. Al analizar la columna de "Nombre del

Riesgo" en la tabla que antecede, se observó que la redacción de los riesgos no cumplió con la estructura aludida.

De otra parte, en el numeral 2.6 “*Clasificación del Riesgo*” las categorías que trae la guía (ejecución y Administración de procesos, Fraude Externo, Fraude Interno, Fallas Tecnológicas, Relaciones Laborales, Usuarios, Productos y Prácticas, Daños a Activos Fijos / Eventos Externos) no fueron aplicadas a los riesgos de gestión mencionados, dado que, ni la matriz en Excel ni el módulo de Riesgos DAFP de ISOLUCION da cuenta de ellos.

- e. Inadecuada determinación de la Probabilidad de Ocurrencia e Impactos del Riesgo.** Las variables de frecuencia del riesgo y su impacto determinan en su conjunto la criticidad de los mismos. Esta Oficina de Control Interno encontró, frente a la Guía de administración del riesgo los siguientes incumplimientos:

Numeral 3.1.1 Determinación de la Probabilidad de Ocurrencia del Riesgo: Para los riesgos creados en el año 2020, el proceso de Implementación de Proyectos Integrales no dejó constancia en ISOLUCION u otra fuente de información, del análisis de la frecuencia de ocurrencia de los mismos. En la página 39 de la Guía se plantea una escala colorimétrica que va desde "Muy Baja" hasta "Muy Alta" (ajustable según las condiciones de la Entidad); no obstante, ni la Política de Administración de Riesgos de la ADR ni los mapas de riesgos registrados en ISOLUCION se alinean con la metodología establecida en la Guía, por lo que, no se cumple con la adecuada valoración de estos riesgos.

Numeral 3.1.2 Determinación del Impacto del Riesgo: Al igual que en el caso de la ocurrencia, en el de este eje la escala colorimétrica va desde "Leve" hasta "Catastrófico" (según la página 40 de la Guía). Los mapas de calor de ISOLUCION no reflejan esta medición, por lo que, se concluye que no se ajustó la metodología de la ADR; así mismo, no se dejó el racional de la determinación del impacto en su eje económico y reputacional.

En virtud de las desviaciones anotadas, se concluye que los mapas de calor determinados por la ADR no se ajustan a las escalas y no tienen sustento metodológico, incumpliendo los términos del numeral 3.2 “Evaluación del Riesgo” de la Guía del DAFP.

- f. Inadecuado diseño de los controles.** En el análisis y evaluación de los tres (3) controles asociados al riesgo de gestión, se observó que en dos (2) no se siguieron los lineamientos definidos en el numeral 3.2.2 “Valoración de los controles - diseño de controles”, de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas (Versión 4).

Adicionalmente, 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: (...). \* 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. (...)."*

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento y falta de aplicación de los lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) y en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas.</li> <li>▪ Posible falta de planeación de tiempos y actividades relativas al monitoreo y verificación de riesgos y controles.</li> <li>▪ Insuficiente orientación a los responsables de los procesos para la identificación y medición de riesgos y el diseño de controles.</li> </ul>	<p>Posibilidad de afectación de la imagen institucional por una inadecuada gestión de los riesgos del proceso "Seguimiento y Control de los Proyectos Integrales" debido a la inobservancia de la normatividad externa e interna establecida en materia de gestión integral del riesgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incumplimiento de las metas, productos e indicadores del proceso establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad, debido a la ineficacia e ineficiencia operativa de los controles asociados a los riesgos.</li> <li>▪ Tratamiento inadecuado de los riesgos de gestión y corrupción a causa de una errada valoración de éstos, y, por tanto, exposición a su materialización.</li> <li>▪ Daños a la imagen o reputación de la ADR por posible materialización de riesgos de corrupción.</li> </ul>

**Recomendación(es):** De acuerdo con lo contemplado en el numeral 3.3. “Monitoreo y Revisión” de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas (Versión 4), corresponde a la “*Primera Línea de Defensa – Gerentes Públicos y Líderes de Procesos*” la “*(...) Revisión como parte de sus procedimientos de supervisión, del adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos para la mitigación de los riesgos.*” Y a la “*Segunda Línea de Defensa – Oficina de Planeación*” el “*Revisar el adecuado diseño de los controles para la mitigación de los riesgos que se han establecido por parte de la primera línea de defensa y realizar las recomendaciones y seguimiento para el fortalecimiento de los mismos.*”

En este sentido, esta Oficina de Control Interno recomienda que los responsables del proceso “Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras” destinen periódicamente un espacio de sus labores (el cual deberá ser planteado según las necesidades y en concordancia con la frecuencia de ejecución de los controles) para monitorear su evolución. Como producto de esta actividad, se deberán dejar soportes válidos y suficientes de los análisis efectuados, a fin de sustentar las conclusiones.

Si bien la Oficina de Planeación es la instancia que debe asesorar a todas las demás dependencias en la implementación de la Política de Administración de Riesgos, es importante que, en este caso, la Vicepresidencia de Integración Productiva comprenda que dicho estamento no es el responsable por la identificación de sus riesgos y medidas mitigantes, por lo que, se insta a que los involucrados en la labor ejecuten cuando menos las siguientes tareas:

- Implementar técnicas de identificación de riesgos: para el efecto, se deberían familiarizar con los términos de normas tales como ISO 31010, con el fin de adoptar el mecanismo más idóneo en las circunstancias de las operaciones de la Dirección de Calificación y Financiación, entre éstos se tienen: Lluvia de Ideas (Brainstorming), Listados de Chequeo, Diagramas de Causa-Efecto, Panel de Expertos, entre otros. Sin perjuicio de esto, solicitar a la Oficina de Planeación orientación sobre inquietudes derivadas de la labor. De cualquier modo, deberán dejarse evidencias de los

productos obtenidos, tales como: actas de reuniones y archivos anexos que hagan parte de éstas, dejando adecuadamente documentados los racionales.

- Ejecución de Autoevaluaciones de área: mediante este mecanismo, el grupo de trabajo deberá identificar conjuntamente las probables causas de las brechas que se plasman en este informe, así como de otras que ya hayan sido comunicadas, a fin de subsanarlas. Este análisis de brechas servirá de insumo para que se identifiquen los controles que ataquen las causas que originan las desviaciones. A esta altura, el responsable de coordinar y documentar la actividad deberá cerciorarse de que dichos controles cuenten con todos los atributos que solicita la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. Para lograrlo, pueden emplearse plantillas contentivas de éstos, y diligenciarlas, asegurando el cumplimiento de los requerimientos legales y normativos del caso. Se reitera la importancia de dejar trazabilidad de estos ejercicios y de sus actualizaciones, según la periodicidad que planea el área.

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:** *“De acuerdo al ejercicio realizado para las Matrices de Riesgos de la vigencia 2022, se apoyó en la Política de Administración del Riesgo actualizada en la Plataforma ISOLUCION aprobada en el mes de noviembre del 2021 por Presidencia y se contó con el acompañamiento de la Oficina de Planeación para su construcción, donde se generaron: 1 Riesgo de Corrupción y 2 Riesgos de Gestión, las cuales siguieron el paso a paso de la Política y por ende la orientación de la Matriz de Excel.*

*Por lo anterior, no es viable generar un Plan de Acción para una No conformidad de la cual ya se subsanó con la construcción de estas nuevas Matrices que entran en vigencia*

en el 2022 y de las cuales se envió su versión final al Jefe de la Oficina de Planeación el 23 de diciembre del presente año.”

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

Una vez analizada la respuesta del equipo auditado, esta Oficina de Control Interno la acepta; no obstante, hace la precisión de que a la fecha de emisión de este hallazgo no se había expedido el correo electrónico aludido en la respuesta (el cual data del 23 de diciembre de 2021), por lo que no fue conocido por este equipo auditor el contenido enviado a la Oficina de Planeación respecto a la matriz de riesgos de gestión y corrupción y su alineación con la metodología de la Guía y su congruencia con la Política de Administración del Riesgo de la ADR.

**RESUMEN DE HALLAZGOS:**

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Deficiencias e inconsistencias en la gestión de la facturación y recaudo de tarifas del Servicio Público de Adecuación de Tierras en el DAT de Santa Lucía	Si	Abierto
2	Incumplimiento obligaciones dispuestas en la concesión de aguas del Distrito de Santa lucia expedida por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico	No	Abierto
3	Incumplimiento lineamientos ambientales en el Distrito de Adecuación de Tierras de Río Frio	No	Abierto
4	Deficiencias en la supervisión del Convenio Interadministrativo N° 775 de 2020	No	Abierto
5	Inobservancia de aspectos procedimentales establecidos para control y supervisión de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por Asociaciones de Usuarios	No	Abierto
6	Incumplimiento de lineamientos procedimentales establecidos para la Administración, Operación y Conservación de DAT administrados por la ADR	Si	Abierto
7	Inobservancia de lineamientos normativos en la liquidación, publicidad y recuperación de la Inversión, y estado de la cartera	Si	Abierto

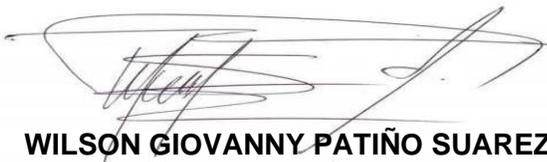
N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
8	Debilidad en la solicitud y aprobación de la priorización de inversión para los Distritos de Adecuación de Tierras	No	Abierto
9	Deficiencias en el diseño de indicadores del Plan de Acción Institucional, niveles de avance reportado y evidencias de su ejecución	Si	Abierto
10	Incumplimiento de la Política de Administración de Riesgo adoptada por la Entidad y deficiencias en el diseño e implementación de los controles del proceso	Si	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 Vicepresidencia de Integración Productiva, 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.

La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural, más se incentiva considerar las “Recomendaciones” propuestas por esta Oficina para el establecimiento de los planes de mejoramiento a que haya lugar.

Bogotá D.C., 31 de diciembre de 2021.



**WILSON GIOVANNY PATIÑO SUAREZ**

Jefe Oficina de Control Interno

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

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

