

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

Oficina de Control Interno

Nº INFORME: OCI-2022-010

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna “Inventario de Distritos de Adecuación de Tierras (universo, clasificación, tipología y estado actual)”

DESTINATARIOS:¹

- 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 Suarez, Jefe Oficina de Control Interno.

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

Angela María García Patiño, Contratista.

Richard Antonio Rangel Vergel, Contratista.

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

OBJETIVO(S): Obtener evidencia válida y suficiente sobre la integridad y existencia de los Distritos de Adecuación de Tierras administrados por cuenta propia o por las Asociaciones de Usuarios, verificando su gestión a nivel operativo y documental en la Agencia de Desarrollo Rural - ADR.

ALCANCE: El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos relacionados con el objetivo propuesto, considerando:

- La inclusión en portafolio de adecuación de tierras e identificación y priorización de la intervención para la adecuación de los distritos.
- El aval de propuesta del Plan Operativo de Intervención de Adecuación de Tierras.
- La revisión de solicitud y documentos para el trámite ante el MADR del reconocimiento e inscripción de las asociaciones de usuarios de los distritos de adecuación de tierras.
- La 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.

Período Auditado: Enero de 2021 a febrero de 2022.

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*".
- 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).
- Documento CONPES 3926 "Política de Adecuación de Tierras 2018 - 2038".
- Procedimientos: Conformación, legalización y certificación de asociaciones de usuarios de proyectos y distritos de adecuación de tierras. (PR-ADT-002); Inversión en Proyectos y Distritos de Adecuación de Tierras. (PR-ADT-003); Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras. (PR-ADT-004); 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).
- Demás normatividad aplicable.

LIMITACIONES EN EL ALCANCE: Durante la etapa de ejecución de los procedimientos de auditoría, esta Oficina de Control Interno solicitó una muestra de 22 expedientes de Distritos de Adecuación de Tierras a la Dirección de Adecuación de Tierras y al área de Gestión Documental. Como resultado, la primera entregó 4 expedientes, correspondientes a información de Asociaciones de Usuarios, quedando pendientes los Distritos. Por su parte, el área de Gestión Documental entregó información fuera del plazo máximo fijado (28 de marzo de 2022), es decir, el 1 de abril de 2022, por lo que no fue factible realizar la validación del contenido allegado.

De otra parte, esta Oficina de Control Interno realizó procedimiento de confirmación de información sobre Distritos de Adecuación de Tierras con 30 Departamentos del País, sobre el cual no obtuvo el 100% de las respuestas, aunado a que las Gobernaciones cuentan con tiempos reglamentados por ley para responder las solicitudes de información, por lo que al cierre de este informe no fue factible concluir sobre el cruce de información desde una fuente externa y las bases de datos de la ADR respecto a Distritos de Adecuación de Tierras. No obstante, cuando se consolide la totalidad de respuestas y, si se identifica alguna situación anómala o particular que requiera tratamiento o revelación, se dará alcance complementario a este informe para abordar las situaciones derivadas de la conclusión del procedimiento.

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

1. Deficiencias en la aplicación del Documento CONPES 3926 - Política de Adecuación de Tierras 2018 – 2038, debido a deficiencias en el contenido de los expedientes de los Distritos de Adecuación de Tierras, la inoportunidad en la implementación y puesta en marcha del Sistema de Información de Adecuación de Tierras SI-ADT y aprobación de su arquitectura, así como en el diseño y puesta en ejecución del Programa de Fortalecimiento y Acompañamiento para Asociaciones de Usuarios.
2. Falta de planeación de trabajos y visitas en campo para el Diagnóstico del estado e intervenciones a los Distritos de Adecuación de Tierras e Inconsistencias en la exactitud de las inversiones realizadas, dada la falta de establecimiento de actividades para desarrollar en los Distritos de Pequeña Escala, la inobservancia de visitas en la vigencia 2021 a Distritos de pequeña escala y la inexactitud de la información sobre inversiones en los Distritos de Adecuación de Tierras entre Dirección de Adecuación de Tierras y Secretaría General – Dirección Administrativa y Financiera.

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
<i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión</i>	
Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.	SI
<i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción</i>	
Priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero	SI
<i>Identificados por la Oficina de Control Interno</i>	
Posibilidad de afectación económica por pérdida de recursos debido a inversiones en Obras en distritos de Adecuación de Tierras inhabilitados /inoperantes/Inviabiles	SI
Posibilidad de afectación a la imagen institucional por quejas o reclamos de usuarios o Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras por una inexistente o inadecuada priorización de los Distritos de Adecuación de Tierras que deben ser objeto de intervención e inversión	SI
Posibilidad de afectación reputacional de la ADR en virtud de denuncias, quejas o reclamos de Asociaciones de Usuarios o sus miembros, por falta de acompañamiento en la gestión de Distritos de Adecuación de Tierras (inventario, manejo de bases de datos, expedientes, etc.) para administrar los recursos e inversiones.	SI

FORTALEZAS: En la ejecución del trabajo, la Oficina de Control Interno observó que los siguientes aspectos configuran situaciones a destacar dentro de la gestión relacionada con inventario de Distritos de Adecuación de Tierras:

- Sin perjuicio de la oportunidad y falta de aprobación indicados en el Hallazgo No.1, la ADR se encuentra en la implementación del Aplicativo SI-ADT, conforme a la arquitectura y los términos señalados en el CONPES 3926.
- La cantidad de los Distritos de Adecuación de Tierras a cargo de la ADR por cuenta propia o entregados a Asociaciones de Usuarios (82), de pequeña, mediana y gran escala, es coincidente con los registros que se tienen de subrogación de INCODER y los nuevos distritos construidos.

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 en la aplicación del Documento CONPES 3926 - Política de Adecuación de Tierras 2018 – 2038

Con base al alcance de la auditoría “Inventario de Distritos de Adecuación de Tierras (universo, clasificación, tipología y estado actual)”, esta Oficina de Control Interno realizó la inspección del documento CONPES 3926 “Política de Adecuación de Tierras 2018-2038” del 23 mayo de 2018 respecto a las siguientes líneas de acción a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR:

- **1.1. Diagnóstico de los distritos de primera generación:** *“La ADR adelantará un diagnóstico de los distritos existentes de ADT con el objeto de determinar su estado físico, operacional, productivo, ambiental y organizacional, así como la cobertura exacta en términos de área y usuarios beneficiados. De esta manera se podrá generar un expediente por cada distrito, sujeto a posterior actualización en el marco de la línea de acción 1.3, para facilitar su seguimiento y evaluación. La ADR adelantará un diagnóstico que deberá, como mínimo, dar cuenta de la situación física, financiera, administrativa y operativa de los distritos; la identificación de los usuarios, la situación predial, los límites oficiales de los distritos, sus actividades productivas y los sistemas de riego utilizados; los caudales captados, permisos ambientales y concesiones de agua, así como de iniciativas de nuevos proyectos productivos. Posteriormente, la ADR creará un*

expediente para cada distrito, que en conjunto serán integrados al Sistema de Información de Adecuación de Tierras (SI-ADT) (...)”.

- **1.3. Implementación del Sistema de Información de Adecuación de Tierras:** *“Estos procesos [estandarizados de recolección, análisis, procesamiento, sistematización, divulgación y actualización de datos] deberán ser consignados en un documento técnico que la ADR deberá elaborar y tener como guía para el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Información de ADT (SI-ADT), el cual deberá tener interoperabilidad con otros sistemas de información” (énfasis y subrayado fuera de texto). En tal sentido, la ADR diseñará, implementará y administrará el SI-ADT, que contará como mínimo con tres módulos diferentes. (...).Una vez diseñado, se presentará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su aprobación. (...).El SI-ADT deberá tener todos sus módulos en funcionamiento en 2021”.*
- **3.12. Programa de fortalecimiento y acompañamiento para las asociaciones de usuarios:** *“La ADR formulará un programa de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a las asociaciones de usuarios, orientado a asegurar una prestación óptima del servicio de ADT por medio del fortalecimiento de las capacidades para la AOC de los distritos. El programa se planificará para que entre en operación a partir del año 2019 (...). Adicionalmente, el programa establecerá un servicio de asistencia técnica permanente, administrado por la ADR, donde los usuarios y las asociaciones podrán recibir orientación general respecto al manejo, operación y conservación de los distritos”.*

De esta manera, procedió a corroborar los avances respecto de cada una de dichas líneas de acción. Como resultado, identificó, en el mismo orden, lo siguiente:

1. Deficiencia en el contenido de los expedientes.

Esta Oficina de Control Interno solicitó una muestra de 22 expedientes de Distritos de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala (en virtud de que los de mediana y gran escala

ya han sido evaluados en vigencias anteriores). La Dirección de Adecuación de Tierras entregó cuatro (4) expedientes (18,1% de la muestra) referidos a las Asociaciones de Usuarios de los Distritos relacionados, cuyo contenido se describe enseguida y que da cuenta de la trazabilidad de las actuaciones desde la más antigua hasta la más reciente (se indican fechas). Los dieciocho (18) expedientes de Asociaciones de Usuarios restantes no fueron suministrados por dicha área ni por Gestión Documental. Así mismo, no es posible establecer si existen expedientes relacionados a los Distritos propiamente dichos. En cualquier caso, se configuró una limitación en el alcance sobre el total a evaluar:

DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS	ASOCIACION DE USUARIOS	REGISTRO INICIAL/FINAL	CONTENIDO	OBSERVACIONES
OTRA BANDA	ASOTRABANDA	Registro Inicial 3-mar-2006 Registro Final May-2017	* Formato Liquidación de Cuota de recuperación 3/03/2006 *Acta fecha 05/2017 - Diagnóstico Técnico, Organizacional, Financiero y Productivo.	Se identificaron las siguientes deficiencias: <ul style="list-style-type: none"> • No hay control de registro • Expediente inicia con folio No.25, dando cuenta que está incompleto. • El acta evidenciada no tiene firmas de asistentes y el campo de fecha sin diligenciar. • Hojas en blanco.
AGUA BLANCA	ASOAGUA BLANCA	Registro Inicial 25-jun-2018 Registro Final 6-jul-2018	* Control de registro *Acta de Comité 25/06/2018 -Visita al Distrito de Riego de pequeña escala (Condiciones actuales). *Acta de Comité 26/06/2018 Visita al Distrito de Riego de pequeña escala (Condiciones actuales) *F-ADT-026	Se identificaron las siguientes deficiencias: <ul style="list-style-type: none"> • El Control de Registro señala en el campo "Nombre de Documento" registros que no concuerdan con el contenido del expediente (dice hacer referencia a "Distrito de Riego Coco y Loma de Caballo", a pesar de estar titulado como "Distrito Agua Blanca") • Formato F-ADT-026 sin evidencia de aprobación (firma) de responsable de diligenciamiento. • Ordenación de los folios inconsistente.

DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS	ASOCIACION DE USUARIOS	REGISTRO INICIAL/FINAL	CONTENIDO	OBSERVACIONES
TORCOROMA	ASOTORCOROMA	Registro Inicial 14-Nov-2017 Registro Final 22-jul-2019	* Control de registro *Solicitud de Certificado de Existencia y Representación Legal *Convocatoria Asamblea Extraordinaria de usuarios *Certificación Fiscal *Antecedentes Procuraduría- Contraloría * Acta No 2 22/03/2017 *Registro General de Usuarios *Oficio ADR Respuesta Solicitud de certificación de Existencia y Representación Legal * Oficio ADR- Rehabilitación Distrito de Riego *Oficio de María Eugenia Ramírez- Solicitud permiso para cambiar tubería * Carta de compromiso- María Eugenia Ramírez *Certificación ADR * Documento incompleto del proyecto	Sin novedades
EL PORVENIR	ASOPORVENIR	Registro Inicial 20-jun-2018 Registro Final 6-jul-2018	* Control de registro *Acta de Comité 20/06/2018- Visita diagnóstico, estado actual *F-ADT-026	Formato F-ADT-026 sin firma

En este orden de ideas, se observó la falta de un esquema o criterio de ordenación en el contenido de los archivos con la información mínima contemplada en la *línea de acción 1.1. Diagnóstico de los distritos de primera generación. (...) la ADR creará un expediente para cada distrito la información, que en conjunto serán integrados al Sistema de Información de Adecuación de Tierras (SI-ADT)*, y desviación frente a lo indicado en el procedimiento PR-ADT-004 V5 numeral 5.3. **GESTIÓN Y ALMACENAMIENTO DE LA INFORMACIÓN** “La información generada durante la implementación del presente procedimiento, por todos los actores (nivel central y territorial) involucrados en el desarrollo de las actividades del mismo, especialmente los registros indicados en el numeral No 5, sobre el desarrollo, deben ser almacenados y conservados en el

repositorio de información del Proceso del Servicio Público de Adecuación de Tierras creado por la Dirección de Adecuación de Tierras en la herramienta SharePoint en la Nube o en la herramienta que disponga la Oficina de Tecnologías de la información de la Agencia para tal fin.”

2. Inoportunidad en la implementación y puesta en marcha del Sistema de Información de Adecuación de Tierras (SI-ADT) y aprobación de su arquitectura.

Según la línea de acción 1.3 citada en la introducción de este reporte, la implementación del aplicativo “Sistema de Información de Adecuación de Tierras (SI-ADT)” con sus módulos en funcionamiento debía efectuarse a más tardar en el año 2021. No obstante, esta Oficina de Control Interno inspeccionó el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información – PETI del periodo 2019-2022, cargado en la página Web de la ADR, con el fin de verificar si el aplicativo estaba considerado dentro de los proyectos a realizar, identificando su inclusión en la ficha de proyecto PRY-08, en la cual se observó que el tiempo aproximado de implementación era de 10 meses, motivo por el cual se indagó con la Oficina de Tecnología de Información - OTI la fecha de inicio y el grado de avance correspondiente. Como resultado, se allegó respuesta por correo electrónico del 25 de marzo de 2022 con sus soportes, donde se confirmó que se encontraba en ejecución, e inició en el mes de febrero 2022, lo cual denota inoportunidad en el cumplimiento del límite precitado.

De otra parte, la línea de acción en comento también establece que, para la entrada en funcionamiento del aplicativo, debía contarse con un documento técnico que sirviera de guía y puesta en marcha, para lo cual fue aportado el archivo denominado “*Sistema de Información de Adecuación de Tierras SI-ADT Documento de Arquitectura de Solución*”, preparado en diciembre de 2021. Frente a su cadena de elaboración, revisión y aprobación, se identificó error en ésta última fecha, pues figura como 13 de mayo de 2021, cuando el documento fue elaborado el 10 de diciembre y revisado el 16 de diciembre de 2021. De cualquier modo, en correo del 31 de marzo de 2022, la OTI informó a esta Oficina de Control Interno que mediante el Oficio con radicado

No.20212400047473 del 17 de diciembre de 2021, la ADR remitió a la Oficina de Tecnologías de la Información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el documento aludido para la aprobación correspondiente, a fin de que la OTI de la ADR continúe con la identificación de los requerimientos técnicos para el sistema, su arquitectura y el desarrollo de los módulos, no obstante, a la fecha de emisión de este reporte, no se había obtenido respuesta. Esto denota que no se procedió en el orden de aprobación establecido en el documento CONPES para continuar con la implementación del aplicativo.

3. Inoportunidad en diseño e implementación de Programa de Fortalecimiento y acompañamiento para las Asociaciones de Usuarios.

Frente a la verificación de la Línea de Acción 3.12, la Dirección de Adecuación de Tierras adjuntó el documento *“Programa de fortalecimiento y acompañamiento para las asociaciones de usuarios para Asociaciones de usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras –PFA ASODAT”* que data de diciembre de 2021, es decir, dos años posteriores a la fecha esperada de su puesta en operación según los términos del documento CONPES 3926, es decir, año 2019. Sin perjuicio de esto, el área informó en su respuesta del 25 de marzo de 2022 al requerimiento de esta Oficina de Control Interno que: *“(…) la Dirección de Adecuación de Tierras trabajó en conjunto con la Dirección de Participación, Asociatividad y Asistencia Técnica un documento que está en **revisión y posterior aprobación** (…)”* (negrita fuera de texto). Así las cosas, se concluye razonablemente que el programa no se está ejecutando conforme a su diseño.

Independientemente de lo informado, se analizó el contenido del Programa y se identificaron oportunidades de mejora para su ajuste o fortalecimiento, tales como: la conformación en el nivel central y territorial (UTT's) de los equipos de trabajo multidisciplinarios que brindarán asistencia técnica a los usuarios y asociaciones, así como los costos asociados y posible replanteamiento de los talleres y temáticas, dado que en las visitas efectuadas no se impartieron, según revisión de las comisiones registradas en el aplicativo ULISES.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de articulación y comunicación entre las áreas de Vicepresidencia de Integración Productiva – Dirección de Adecuación de Tierras, Secretaría General – OTI y Gestión Documental. ▪ Desconocimiento y/o inadecuada aplicación de la gestión documental. ▪ Falta de seguimiento en la implementación de las Políticas Adecuación de Tierras 2018-2038 establecidas en el documento CONPES 3926. 	<p>Pérdida de la información relacionada con el servicio público de adecuación de tierras ejecutado por la ADR.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incumplimiento de las metas de Gobierno instrumentadas mediante el CONPES ▪ Posibles quejas o reclamos de las comunidades y Asociaciones de Usuarios por falta de acompañamiento en los temas de Adecuación de Tierras. ▪ Dificultades para establecer la situación actual de los Distritos de Adecuación de Tierras de cara a la información que por transparencia deben tener los ciudadanos.

Recomendación(es): En virtud de las observaciones de este reporte, esta Oficina de Control Interno recomienda que:

- Se realice, de manera conjunta, un plan de trabajo entre la Vicepresidencia de Integración Productiva y la Secretaría General, con el fin de establecer en un cronograma de actividades, las responsabilidades que le asisten a cada área, según las funciones del Decreto 2364 de 2015 y aquellas que procedimentalmente se encuentran establecidas en cada área. Finalmente, se debe propender porque el manejo de los expedientes sea uniforme, que tenga una estructura definida y que sea verificado por los estamentos pertinentes, siempre considerando quién es el responsable de hacer las actualizaciones correspondientes y monitoreando su cumplimiento. Este esquema deberá ser debidamente consensuado, para evitar desviaciones en la ejecución de las labores.
- La Dirección de Adecuación de Tierras realice una revisión de los expedientes con los que cuenta actualmente respecto a los Distritos de Adecuación de Tierras, y que diseñe las carpetas de aquellos que aún no cuenten con esquema documental. En

cualquier caso, una vez se tenga la ordenación de los expedientes, en necesario empalmar el resultado con las TRD (Tablas de Retención Documental) y vincular en el ejercicio al área de Gestión Documental para la asesoría y asignación de las responsabilidades del caso.

- Finalmente, la Dirección de Adecuación de Tierras analice la pertinencia de la creación de un grupo específico al interior que se encargue de monitorear y apalancar la ejecución de las actividades y consecución de las metas de las que trata el documento CONPES 3926. Para lograrlo, se sugiere diseñar un cronograma de trabajo para que se pueda hacer su seguimiento, y documentar las desviaciones del caso, si llegaran a presentarse. Se recomienda priorizar las actividades que se encuentran vencidas (programa de fortalecimiento y puesta en marcha del aplicativo), y apalancar la obtención de las aprobaciones en curso (caso de la Oficina de Tecnologías de la Información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación:

En relación con el suministro de los expedientes de las asociaciones de usuarios que se relacionan en el siguiente cuadro, se reitera que el área de Gestión Documental es la competente para archivo, conservación y remisión de las carpetas solicitadas, conforme en su momento se le precisó al equipo auditor. Los documentos aportados por la Dirección de Adecuación de Tierras son documentos de trabajo que se tienen para consulta y apoyo, y que en algún momento por las solicitudes externas o en ejercicio propio de las actividades de la dirección, han sido gestionadas.

Como se advierte del Decreto 2364 de 2015, la DAT no tiene obligación específica respecto de la creación, custodia y conservación de expedientes. En ese orden de ideas, no era la DAT-VIP la fuente oficial del suministro de los expedientes solicitados por el equipo auditor, por ende, no podemos plantear una respuesta de mayor fondo y contenido frente a lo observado, como quiera que, se insiste, no somos los competentes. Sin

embargo, quedamos atentos a lo que se pueda determinar el cierre de la auditoría, para efectos de atender cualquier apoyo en las acciones de mejora que pudieran generarse sobre el particular.

En relación con el cumplimiento de la línea de acción No 1.3 Implementación del Sistema de Información de Adecuación de Tierras de CONPES No 3926 de 2018, se informa que dicha labor está en cabeza de la Oficina de Tecnologías de la Información conforme se le comunicó al equipo auditor; además, se reitera, que desde la Dirección de Adecuación de Tierras se ha proporcionado toda la información técnica requerida por la OTI de la ADR, para dar cumplimiento a dicha obligación. En tal sentido, seguiremos prestos a suministrar la información técnica que sea requerida por el área que tiene a cargo el proceso.

Sobre la observación, relacionada con el Programa de Capacitación, Asistencia Técnica y acompañamiento a las Asociaciones de Usuario, que sí es de competencia de la DAT en asocio con otras dependencias, se reitera que a la fecha se cuenta con el programa estructurado para ser aprobado. Sin embargo, como quiera que en el mencionado CONPES no se establece dicho procedimiento de aprobación, se solicitará a la oficina de planeación de la ADR, lineamientos sobre el particular, en virtud de lo anterior, se acepta de manera parcial la observación, en el entendido que a la fecha dicho programa no ha sido aprobado.

Si bien no se cuenta con un programa formalizado, es preciso advertir que las asociaciones de usuarios de los DAT, tienen acompañamiento permanente -en tiempo y oportunidad- por parte la ADR, de acuerdo a las necesidades planteadas por cada una de las mismas.

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

Falta de seguimiento en la implementación de las Políticas Adecuación de Tierras 2018-2038 establecidas en el documento CONPES 3926.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Solicitar a la Oficina de Planeación de la ADR, directrices sobre el procedimiento de aprobación del Programa de fortalecimiento de asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras, en virtud del CONPES 3926 de 2018.	Un (1) oficio o comunicación	Correctiva	Equipo Humano VIP - DAT	18/04/2022	31/05/2022
Una vez se cuenta con la directriz correspondiente, se adelantarán las acciones administrativas para su aprobación	Programa de fortalecimiento de asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras, en virtud del CONPES 3926 de 2018	Correctiva	Equipo Humano VIP - DAT	18/04/2022	30/09/2022

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

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

Frente a la afirmación de que la VIP-DAT no es la competente a la luz de los términos del Decreto 2364 de 2015 para la creación, custodia y conservación de expedientes y que no es fuente oficial de su suministro, no se considera procedente la justificación, en el entendido de que la Dirección de Adecuación de Tierras es el área misional productora de la información referida a la gestión de los Distritos de Adecuación de Tierras, lo cual es corroborado por los términos de la línea de acción 1.1. – Diagnóstico de los Distritos de Primera Generación del CONPES 3926, que señala: *“La ADR adelantará un diagnóstico de los distritos existentes de ADT (...). De esta manera se podrá generar un expediente por cada distrito, sujeto a posterior actualización en el marco de la línea de acción 1.3, para facilitar su seguimiento y evaluación. (...) la ADR creará un expediente para cada distrito la información, que en conjunto serán integrados al Sistema de Información de Adecuación de Tierras (SI-ADT)”*. (subrayados fuera de texto). También

deben considerarse los controles con los que cuenta el proceso de Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras para mitigar el riesgo de pérdida de información, así como los términos del procedimiento PR-ADT-004 V5 Administración, Operación y Conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras, en su numeral 5.3 GESTIÓN Y ALMACENAMIENTO DE LA INFORMACIÓN, que establece: *“La información generada durante la implementación del presente procedimiento, por todos los actores (nivel central y territorial) involucrados en el desarrollo de las actividades del mismo, especialmente los registros indicados en el numeral No 5, sobre el desarrollo, deben ser almacenados y conservados en el repositorio de información del Proceso del Servicio Público de Adecuación de Tierras creado por la Dirección de Adecuación de Tierras en la herramienta SharePoint en la Nube o en la herramienta que disponga la Oficina de Tecnologías de la información de la Agencia para tal fin. Así mismo, ha de tenerse en cuenta que Gestión Documental es un proceso de apoyo y, en el marco de sus responsabilidades dentro de la Política de Gestión Documental, colabora a las áreas para la construcción de las Tablas de Retención Documental y las instrucciones para la clasificación, almacenamiento y custodia de la información, más no es el área responsable para atender requerimientos específicos de la Dirección de Adecuación de Tierras en materia de documentación.*

Frente al tema de la puesta en operación del aplicativo SI-ADT, si bien la temática está en cabeza de la Oficina de Tecnologías de la Información de la ADR, no menos cierto es el hecho de que el área responsable de monitorear el cumplimiento de las líneas de acción del documento CONPES es la Dirección de Adecuación de Tierras. Sin perjuicio de esto, la sustentación entregada no desvirtuó los términos de la observación respecto a la inoportunidad en la implementación del proyecto, así como en la cadena de aprobación asociada.

Frente al Programa de Capacitación, Asistencia Técnica y Acompañamiento a las Asociaciones de Usuario, esta Oficina de Control Interno considera que, si bien en el documento CONPES 3926 de 2018 no se contempla una aprobación, si estableció que debía entrar en operación a partir del año 2019, sobre lo cual no se desvirtuó la

observación. Ahora bien, si el Programa se encuentra en etapa de aprobación, no es comprensible el por qué está en ejecución.

Finalmente, se analizó el plan de mejoramiento, y se recomienda fortalecerlo, pues no contempla todas las observaciones evidenciadas por la Oficina de control Interno en este reporte, pues se enfocó en el Programa de Fortalecimiento, y no tuvo en cuenta las observaciones sobre el contenido de dicho documento, el cual debe ser actualizado según la estructura de las UTT y profesionales con los que cuenta la ADR para emprenderlo.

HALLAZGO N° 2. Falta de planeación de trabajos y visitas en campo para el Diagnóstico del estado e intervenciones a los Distritos de Adecuación de Tierras e Inconsistencias en la exactitud de las inversiones realizadas

La Oficina de Control Interno, con el fin de verificar la planeación e implementación de las actividades que permitieran establecer la cantidad de Distritos a cargo de la ADR (por cuenta propia y administrados por terceros – Asociaciones de Usuarios), su estado de operación y naturaleza, inspeccionó la información entregada por la Dirección de Adecuación de Tierras y la contrastó con la aportada por parte de la Secretaría General. Como resultado, se determinaron las siguientes situaciones:

1. Falta de establecimiento de actividades para desarrollar en los Distritos de Pequeña Escala

De acuerdo con la información allegada por la Dirección de Adecuación de Tierras a través de correo electrónico del 31 de marzo 2022, se discriminó la aplicación de los procedimientos del Proceso de Prestación y Apoyo al Servicio Público de Adecuación de Tierras, como se relaciona a continuación:

Procedimiento	¿Se aplicó el Procedimiento? (S / N)	Relacionar DAT donde se aplicó	En caso de que no haya sido en todos los DAT, ¿por qué razón?	¿Qué productos se obtuvieron?
PR-ADT-001 ESTUDIOS DE PRE INVERSIÓN DE PROYECTOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS	SI	Vigencia 2021: DISTRITOS DE REPELÓN Y SANTA LUCÍA (ATLÁNTICO)	Vigencia 2021: La revisión técnica de los estudios y diseños para la rehabilitación de distritos se hizo por solicitud de la Gobernación del Atlántico, quien destinó recursos para rehabilitar el DAT de Repelón. No se realiza en la totalidad de los distritos dada la priorización de obras y disponibilidad de recursos.	Vigencia 2021: Estudios y diseños para la rehabilitación de los distritos, la cual se está ejecutando actualmente.
PR-ADT-002 CONFORMACIÓN, LEGALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE ASOCIACIONES DE USUARIOS DE PROYECTOS Y DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS V4	SI	Se otorgó respuesta a las solicitudes de trámite de las asociaciones de usuarios de proyecto y distritos de riego del país, en cuanto a personerías jurídicas, certificaciones de existencia y representación legal y reformas de estatutos.	Estos trámites se atienden por demanda.	La respuesta a 206 trámites (2021) y 16 (febrero 2022) requeridos por las asociaciones de usuarios, en cuanto a personerías jurídicas, certificaciones de existencia y representación legal y reformas de estatutos.
PR-ADT-003 INVERSIÓN EN PROYECTOS Y DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS V3	SI	1) Vigencia 2021: Rehabilitación de Diez (10) Distritos de adecuación de tierras: Roldanillo, La Unión y Toro - RUT, Zulia, La Doctrina, Montería-Mocarí, Río Frío, Aracataca, María La Baja, Lázaro Fonte y Disriego No.2. 2) Vigencia 2022: Parte A: Construcción de Distritos nuevos de riego en pequeña escala: Discal, municipio de Sativanorte y Asociavita, municipio de Guayatá en el	Disponibilidad de recursos y la disponibilidad de pago de recuperación de inversión.	2021: 1) 37.823 Hectáreas rehabilitadas: terminación de 20.724 has (4 distritos), vigencia 2020 y ejecución de 17.099 has vigencia 2021 (6 Distritos). 2022: 1) distritos nuevos construidos: dos (2): 243 ha. 2) Hectáreas Rehabilitadas: 895 ha (4 distritos)

Procedimiento	¿Se aplicó el Procedimiento? (S / N)	Relacionar DAT donde se aplicó	En caso de que no haya sido en todos los DAT, ¿por qué razón?	¿Qué productos se obtuvieron?
		departamento de Boyacá. Parte B: Rehabilitación de cuatro (4) Distritos de adecuación de tierras: Bellavista-El Puente, Disriego No. 2, San Juanía y Lázaro Fonte.		
PR-ADT-004 ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS. V5	SI	En la vigencia 2021 y 2022, la ADR ha realizado la administración, operación y conservación directa de 6 distritos de mediana y gran escala de su propiedad.	N/A	Distritos de Repelón, Manatí, Santa Lucía (Atlántico), La Doctrina, Montería - Mocarí (Córdoba) y Valle de Sibundoy (Putumayo) en operación, prestando el servicio público de adecuación de tierras a sus comunidades beneficiarias.
PR-ADT-005 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	SI	En la vigencia 2021 y 2022, la ADR ha realizado la administración, operación y conservación, a través de contratos de AOC con las asociaciones de usuarios, de 9 distritos de mediana y gran escala de su propiedad.	N/A	Distritos de María La Baja (Bolívar), Aracataca, Río Frío y Tucurínca (Magdalena), Chicamocha (Boyacá), Zulia y Abrego (Norte de Santander), Lebrija (Santander) y RUT (Valle del Cauca, en operación y prestando el servicio público de adecuación de tierras a sus comunidades beneficiarias.

Fuente: información de la Dirección de Adecuación de Tierras

En este orden de ideas, esta Oficina de Control Interno concluyó razonablemente que el énfasis de la ADR para la atención de Distritos de Adecuación de Tierras se enfocó en los quince (15) de Mediana y Gran Escala que tiene la Entidad (nueve (9) de los cuales son a cargo de Asociaciones de Usuarios y seis (6) directamente administrados por la ADR), por tanto, se identificó que, salvo por los Distritos de Lázaro Fonte y Disriego No. 2, el resto de Pequeña Escala, treinta y cuatro (34) en operación, no fueron considerados dentro de las intervenciones requeridas según los términos procedimentales enunciados, justificado en las restricciones presupuestales y de recursos que tiene la ADR, además del esquema de priorización. No obstante, es necesario recordar que, en los términos de la Ley 41 de 1993, el artículo 15 – *Funciones de los Organismos Ejecutores*, indica en su numeral 3) que una de las responsabilidades consiste en: “Preparar los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseños de proyectos de adecuación de tierras, *realizar las acciones necesarias para obtener la financiación de las obras y llevar a cabo su construcción, todo ello de acuerdo con las políticas y directrices trazadas por el Consejo Superior de Adecuación de Tierras*” y el numeral 13: “*Establecer el monto de las inversiones públicas en la construcción o ampliación de los Distritos de Adecuación de Tierras y señalar las cuotas de recuperación de tales inversiones a cargo de los beneficiarios, como la cuota de subsidio; teniendo en cuenta, las directrices establecidas por el Consejo Superior de Adecuación de Tierras sobre forma de pago, plazos y financiación de tales obligaciones*”. (Subrayado fuera de texto). De esta manera, se confirmó que los Distritos de Pequeña Escala no están siendo abordados dentro de los planes de trabajo o conjunto de actividades ejecutadas por la Dirección de Adecuación de Tierras, lo cual fue corroborado en la mesa de trabajo del 28 de marzo de 2022.

2. Inobservancia de visitas a los Distritos de Pequeña Escala para obtención de Diagnósticos de estado de operación.

Esta Oficina de Control Interno tuvo acceso al Memorando No.20213300023753 del 28 de julio de 2021 en el que la ADR le entregó respuesta a la Secretaría General sobre los diagnósticos efectuados a los Distritos de Pequeña Escala de la ADR en el año 2018. Llamó la atención que se indicara que, de los sesenta y cinco (65) Distritos entregados

por el INCODER, veintidós (22) no fueron visitados con el fin de terminar los análisis que permitieran establecer el estado de operación de los mismos, lo cual resulta contradictorio frente al estado reportado por la Dirección de Adecuación de Tierras en el archivo Excel entregado el 25 de marzo de 2022, en donde se asignaron estados de operación o deshabilitación para todos los Distritos.

Con el fin de corroborar si entre la fecha de ese comunicado y al corte del 28 de febrero de 2022 se habían adelantado visitas para acometer las actividades de diagnóstico, se obtuvo por parte de Secretaría General - Área de Viáticos, el informe de comisiones de servicio efectuadas por la Dirección de Adecuación de Tierras en el año 2021 y lo corrido de 2022, en donde no se observaron labores relacionadas con análisis del estado de los Distritos de Pequeña Escala, concluyendo razonablemente que los 22 Distritos mencionados anteriormente continúan sin este resultado. Esto configura un incumplimiento de los términos de los procedimientos PR-ADT-002 Estudios de pre inversión de proyectos de adecuación de tierras en su numeral 5.2.2.1 *Estudios de Pre-Inversión para rehabilitación de distritos de adecuación de tierras existentes – Reconocimiento*, que establece: "Con el fin de comprobar el estado actual de funcionamiento de la infraestructura existente, se debe adelantar una visita de reconocimiento por parte de un grupo interdisciplinario de profesionales que permita hacer las recomendaciones técnicas para dar solución a la problemática que impide el óptimo funcionamiento del distrito y establecer si se requiere la recuperación total o parcial de las obras o equipos del distrito y del PR-ADT-002 *Conformación, legalización y certificación de asociaciones de usuarios de proyectos y distritos de adecuación de tierras* que en su numeral 5.1 – *Ámbito de Aplicación* señala: "(...) *En los distritos de adecuación de tierras existentes, el número de usuarios será sin limitación mínima, aunque se requiere un informe de diagnóstico, con información actualizada en los aspectos técnicos, sociales, financieros, jurídicos, entre otros*" y la actividad 3 del numeral 6 - *Desarrollo*, que establece: "*Reconocimiento, información e inventario del distrito. El profesional de la UTT realiza el reconocimiento del distrito junto con la recolección de información e inventario, con el fin de determinar la conveniencia técnica, económica,*

social y ambiental Formato F-ADT-003 “Reconocimiento distrito DAT”, Formato F-ADT-026 “Información distrito DAT e inventario” (subrayado fuera de texto).

Vale la pena aclarar que esta Oficina de Control Interno solicitó una muestra de expedientes de veintidós (22) Distritos de Pequeña Escala para conocer su estado actual y documental, no obstante, no fue entregada la información de 18 de ellos, redundando en una limitación en el alcance.

3. Inexactitud de la información sobre las inversiones en los Distritos de Adecuación de Tierras.

Esta Oficina de Control Interno obtuvo un detalle de información de los Distritos por parte de la Dirección de Adecuación de Tierras (cantidad, nombre de Distritos e inversiones realizadas entre los años 2016 a 2021), así como la correspondiente información en cabeza de la Secretaría General. Se realizó un contraste de ambas fuentes de información y se determinó la diferencia que se enuncia enseguida:

Dirección Adecuación de Tierras		Secretaría General		Diferencia
Números de Distritos	Valor Total de Adquisición e Inversiones (2016-2021)	Números de Distritos	Valor Total Reportado Apoteosys 31-Dic-2021	
82	\$ 349.801.211.760,47	82	\$ 357.904.177.365,60	\$ 8.102.965.605,13

(Cifras expresadas en pesos)

Así las cosas, se identificó diferencia agregada de \$8.102.965.605,13 entre el valor total de inversiones reportado por Dirección de Adecuación de Tierras (por los Distritos informados), y la que posee la Secretaría General al corte del 31 de diciembre de 2021, lo que denota deficiencias en las instancias de Reporte de Información para efectos financieros, según las instrucciones que año a año emite la Dirección Administrativa y Financiera (Contabilidad) que, para este corte específico (vigencia 2021), es la relacionada con la Circular 015 del 1 de marzo de 2021, con Asunto “*Remisión Información Financiera Mensual Bajo el Nuevo Marco Normativo – Vigencia 2021*”, en

donde, para el caso de la Vicepresidencia de Integración Productiva, solicitó el *“Informe de los recursos que se constituyen (sic) mejoras o nuevas obras sobre los contratos que se encuentren en ejecución, relacionados con los Distritos de Adecuación de Tierras”*. En específico, en el aplicativo Apoteosys, no se pudo identificar el valor por año que fue capitalizado (adicionado) a las Propiedades, Planta y Equipo de los Distritos de Adecuación de Tierras, proveniente de lo informado por la Dirección de Adecuación de Tierras, originando dificultades para establecer la exactitud del valor a depreciar desde su reconocimiento.

De otra parte, es importante mencionar que esta Oficina de Control Interno solicitó a través de correo electrónico del 30 marzo 2022 a Secretaria General (Dirección Administrativa y Financiera) la entrega del soporte (justificación, diagnóstico, acta de mesa de trabajo o el pertinente en las circunstancias). sobre el caso evidenciado en el archivo Apoteosys a 31 de Diciembre 2021 de treinta (30) Distritos de Adecuación de Tierras que se encuentran depreciados en su totalidad, sobre lo cual contestó en correo del 1 de abril que: *“(...) estos 30 DAT de pequeña escala, fueron reclasificados a cuentas de orden al cierre de la vigencia fiscal 2021, esto teniendo en cuenta los siguientes aspectos:*

1. La Secretaria General por parte de la VIP (sic) el memorando No. 20213300023753 del 28 de julio de 2021, el cual contiene el estado de los DAT, y que manifestaba claramente que no se encontraban en funcionamiento (anexo)

2. Teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 3 del manual de políticas contables.

3. Propiedades, Planta y Equipo. 4.4 – Baja en cuentas un elemento de propiedades, planta y equipo de la Agencia se da de baja cuando no cumpla con los requisitos establecidos para que se reconozca como tal. Esto se puede presentar cuando:

** Se dispone del elemento*

** El elemento de la Propiedad Planta y Equipo queda permanentemente retirado de uso*

* No se esperan beneficios económicos futuros por su disposición.

* No se espera un potencial de servicio.

4. Teniendo en cuenta lo establecido **Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y la definición de activo (...)**

Así las cosas, aunque desde el punto de vista conceptual las razones para tenerlos como totalmente depreciados son válidas, fácticamente no se proporcionó un soporte que permitiera concluir que el distrito y sus componentes ya no configuraran una futura asignación para usos similares u operación. En otras palabras, el hecho de que un Distrito no esté en operación, no implica necesariamente que sus componentes también dejen de estarlo. De esta manera, llama la atención el caso del DAT San Pablo, que en su descripción según memorando precitado señala *“La Caseta de Bombeo se encuentra en regular estado y sin mantenimiento”, las redes de conducción y distribución se encuentran fuera de operación y están abandonadas; parte de los tramos de tubería fueron removidos en los trabajos agrícolas (...)”* (subrayados añadidos como énfasis). Obsérvese como catalogar un bien como en “regular estado” no dice suficiente sobre las condiciones de servicio del bien, pudiendo ser posible que pueda recuperarse con mantenimiento o para repotencializarlo; así mismo, obsérvese cómo un bien, al no prestar servicio o estar abandonado, no induce a concluir necesariamente que el mismo no pueda re-asignarse o ponerlo en condiciones de operación en otro lugar; cuando se indica que “parte de los tramos”, da lugar a concluir razonablemente que si existen tramos que siguen en su lugar y que, probablemente , tengan otros usos.

En este orden de ideas, se aprecia que en el aplicativo Apoteosys no se encuentra la identificación específica de los bienes que componen los Distritos, pues se muestra su cifra total depreciada, y concluyendo a partir de un análisis global que todo es “inservible” y debía depreciarse totalmente. Aunque las partidas están en cuentas de orden, la ADR no ha efectuado Comité de Bienes para dar de baja dichos distritos, documentando la decisión en las actas correspondientes, según la Resolución de creación de dicho órgano.

Finalmente, en las definiciones que contempla el Marco Conceptual aludido, la Dirección Financiera de la ADR señaló que *“La Entidad no tiene el control de estos bienes”* y que *“La Entidad no tiene la propiedad de estos Distritos”*; al respecto, vale la pena recordar la existencia del principio de esencia sobre forma, en la que prima el trasfondo de la operación más que su forma legal y además, considerar que los Distritos de Pequeña Escala no fueron asignados a ninguna Asociación de Usuario (no se cuenta con contrato de AOC con ellas), que los Distritos fueron producto de la transferencia efectuada por el entonces INCODER y que por los términos de la Ley 41 de 1993, el Organismo Ejecutor de la Política de Adecuación de Tierras será el encargado de Administrar los Distritos, en tanto verifica la idoneidad de las Asociaciones de usuario para el efecto. Por tanto, se recomienda verificar la composición por Distrito y tener un catálogo de los bienes constitutivos y su estado individual, para efectos de constatar la procedencia o no de las depreciaciones totales, dando lugar a los eventuales ajustes a que haya lugar a nivel contable.

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de recursos presupuestales y humanos para programar y atender actividades en Distritos de Pequeña Escala. ▪ Inadecuado monitoreo a las condiciones de entrega de la información de las inversiones en los Distritos de Adecuación de Tierras para efectos financieros. ▪ Omisión en la creación, mantenimiento y actualización de expedientes de los Distritos de Adecuación de Tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibilidad de afectación a la imagen institucional por quejas o reclamos de usuarios o Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras por una inexistente o inadecuada priorización de los Distritos de Adecuación de Tierras que deben ser objeto de intervención e inversión. ▪ Priorizar las intervenciones de adecuación de tierras para favorecer intereses propios o de un tercero. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imprecisiones o inexactitud para cuantificar, revelar y presentar información financiera sobre la infraestructura de los Distritos de Adecuación de Tierras. ▪ Quejas, reclamos o denuncias de las comunidades afectadas (Asociaciones de Usuarios y campesinos) por falta de atención y acompañamiento de la ADR a sus Distritos de pequeña escala.

Recomendación(es): Una vez analizadas las situaciones expuestas, esta Oficina de Control Interno recomienda:

- Verificar la pertinencia, bajo las condiciones actuales de recursos y presupuestos asignados a la Dirección de Adecuación de Tierras, de programación y ejecución de unas actividades mínimas de supervisión y/o acompañamiento a los Distritos de Pequeña Escala, de tal manera que no queden excluidos de la masa de actividades que se realizan en el área. Una opción podría corresponder a la creación de un grupo de trabajo específico para atender tales menesteres, sin perjuicio de las asignaciones que se realicen a los demás Distritos y Proyectos de Adecuación de Tierras. Prioritariamente, se debería evaluar la realización de visitas que propendan por la obtención de los diagnósticos de funcionamiento de los 22 Distritos pendientes por visitar, para actualizar su estado de funcionamiento en el inventario del que dispone la ADR.
- Aunque anualmente se expiden directrices para la entrega de información sobre las inversiones en Distritos de Adecuación de Tierras con destino al área contable, es necesario que ésta última fortalezca su iniciativa de obtención de tales insumos. Para el efecto, es recomendable que diseñe una plantilla con la información mínima que requiere de la Dirección de Adecuación de Tierras para que ésta la diligencie con la oportunidad que se le solicite. Finalmente, debería plantearse la posibilidad de confirmar lo adecuado de los valores capitalizados en la propiedad, planta y equipo y que ambas fuentes de información cuenten con los mismos saldos para su ejercicio.
- Es necesario que se atiendan los términos del documento CONPES 3926 respecto a la creación y actualización de expedientes de los Distritos de Adecuación de Tierras, que den cuenta de: las condiciones iniciales en las que se recibieron los Distritos (provenientes de INCODER), información de las Asociaciones de Usuarios, RGU y sus novedades, Valor de inversiones, bajas etc, programas de mantenimiento y sus resultados, entre otra información que se considere necesaria para soportar la ejecución de los diferentes procedimientos del área y demás requerimientos normativos. En caso de que así se proceda, se insta al diseño de una estructura uniforme, la cual deberá ser coordinada con Gestión Documental.

Respuesta del Auditado: No Aceptado

Justificación: La Dirección de Adecuación de Tierras señaló:

Desde las competencias y responsabilidades que le asisten a la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva, manifestamos que se ha realizado el seguimiento a los 80 DAT de propiedad de la Agencia, en lo referente a los 65 de pequeña escala se realizaron 43 visitas identificando que 27 no están en funcionamiento por deterioro total de los mismos, uno de ellos no debe ser de la Agencia dado que fue entregado en propiedad a la asociación en el año 2009, y los 37 restantes que están en funcionamiento, algunos de los cuales han sido objeto de rehabilitaciones desde el año 2016 hasta el 2021, por valor de \$15.678.293.384, según el cuadro anexo. Las inversiones realizadas dependen de la asignación de recursos por parte del presupuesto nacional, teniendo en cuenta el (sic) planeación y priorización de los mismos, que obedecen al Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Acción de Agencia.

Es importante mencionar que se realizaron visitas a 43 distritos de adecuación de tierras de pequeña escala, por parte profesionales del nivel central, teniendo en cuenta que desde las Unidades Técnicas Territoriales se tenía la certeza del estado y funcionamiento de los distritos que no fueron objeto de visita y por tanto la visita a los 43 se enfocó en determinar el estado y funcionamiento de los mismos, generándose en cada uno de los documentos soportes de las visitas los diagnósticos respectivas (sic) y reforzadas (sic) según solicitud mediante memorando de la Vicepresidencia de Integración Productiva a las UTT respectivas.

Igualmente, como bien es mencionado por el equipo auditor, desde la DAT se informó mediante Memorando No.20213300023753, el estado de los distritos en especial los 27 que no están en uso con las consideraciones técnicas, para recibir las instrucciones administrativas respectivas para el saneamiento contable, dado que estos distritos si bien fueron transferidos a la ADR, nunca se recibieron. Respecto a la inexactitud de la información de las inversiones, desde la Dirección de Adecuación de Tierras se indica

que la información ha sido remitida a la Dirección Administrativa y Financiera, desconociendo el procesamiento que se realiza en los aplicativos que tiene la Dirección Administrativa y Financiera, para el procesamiento y posterior presentación de los estados financieros de la entidad y los procesos de conciliación que al respecto se deberían de realizar.

Por último, estaremos atentos a brindar el apoyo técnico que se llegara a presentar para la subsanación del hallazgo que pudiera surtir el presente proceso auditor y se plantea una mesa de trabajo en la cual pudiéramos presentar lo aquí indicado respecto a nuestras competencias.

Por su parte, la Dirección Administrativa y Financiera indicó lo siguiente:

No se acepta porque la información que se cargó tanto en los estados financieros como en los inventarios fue suministrada por la Vicepresidencia de Integración Productiva – Dirección de Adecuación de Tierras. Esta información fue remitida a la contadora y al líder financiero para sus respectivos registros contables y posteriormente cargada en el sistema apoteosys del área administrativa de la Secretaría General.

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado.

Numeral 1. Falta de establecimiento de actividades para desarrollar en los Distritos de Pequeña Escala.

De acuerdo a lo mencionado por la Dirección de Adecuación de Tierras, donde hacen referencia a que se han realizado visitas a los diferentes Distritos de Adecuación de Tierras, realizando énfasis en los de pequeña escala, esta Oficina de Control Interno identifica que en la justificación no se desvirtuó la observación, toda vez que durante la ejecución de la auditoría no se obtuvieron evidencias sólidas que sustentaran la argumentación. Así mismo, se aclara que al verificar las comisiones realizadas por los profesionales de la Dirección de Adecuación de Tierras durante la vigencia 2021 según reporte de ULISES, no se evidenció las visitas a los Distritos mencionados y las

intervenciones aludidas. Por lo manifestado, se concluye razonablemente que la justificación hace referencia a las visitas de diagnóstico a los Distritos de Pequeña Escala efectuadas hacia el año 2018, lo que indica que en la vigencia 2021 no se llevaron a cabo trabajos adicionales. La priorización de obras en otros Distritos (mediana y gran escala) no pueden ser óbice para que la ADR no efectúe por lo menos un trabajo específico para los distritos de pequeña escala. A lo anterior se suma que la Dirección de Adecuación de Tierras manifestó: “(...) y los 37 restantes que están en funcionamiento, algunos de los cuales han sido objeto de rehabilitaciones desde el año 2016 hasta el 2021” (subrayado fuera de texto). Para 2021, sólo fueron efectuadas inversiones en los Distritos de Lázaro Fonte y Disriego No.2, advertidos por esta Oficina de Control Interno en su reporte.

Numeral 2. Inobservancia de visitas a los Distritos de Pequeña Escala para obtención de diagnósticos de estado de operación.

En concordancia con lo descrito en el literal que antecede, al no poder acceder a los expedientes de los Distritos de pequeña escala solicitados como muestra (un total de 22), esta Oficina de Control Interno no obtuvo evidencia de los trabajos desarrollados durante la vigencia 2021, por lo que no le es factible concluir sobre la calidad de los diagnósticos realizados y que se sustentan con el memorando No.20213300023753.

Literal 3. Inexactitud de la información sobre las inversiones en los Distritos de Adecuación de Tierras.

Al analizar las respuestas entregadas por la Dirección de Adecuación de Tierras y por la Secretaría General – Dirección Financiera y Administrativa, esta Oficina de Control Interno encuentra que:

- Es razonable, desde el punto de vista de la Dirección de Adecuación de Tierras, desconocer el tipo de procesamiento que realiza la otra área frente a la información que aportan para los efectos de cierre financiero mensual y anual.

- Ahora bien, en su respuesta, la Secretaría General – Dirección Administrativa y Financiera, no desvirtuó la observación entregada, en el sentido de aclarar a qué se debía la diferencia aludida entre la base de datos de Apoteosys al 31 de diciembre de 2021 y los registros con los que cuenta la Dirección de Adecuación de Tierras a ese corte, limitándose a indicar que la información cargada en estados financieros y aplicativo precitado corresponde a la entregada por la Dirección de Adecuación de Tierras, sin soportar con evidencia dicha declaración. Esta Oficina de Control Interno inspeccionó las conciliaciones de Propiedad, Planta y Equipo producto del trabajo de Control Interno Contable realizado en febrero de 2021, y no identificó la sustentación de la diferencia. A ello se suma que, en Apoteosys, no fue posible identificar las capitalizaciones, año a año, desde 2016 hasta 2021, por lo que no fue factible verificar cómo se aplicaron los cargos por depreciación según las fechas de dichas “adiciones”.
- Finalmente, la Dirección Administrativa y Financiera no controvertió el análisis de esta Oficina de Control Interno respecto a la identificación de los bienes específicos que hacen parte de cada Distrito y sus condiciones, para poder validar lo pertinente de las depreciaciones totales que se aplicaron.

En virtud de lo anterior, se recomienda establecer un Plan de mejoramiento tendiente a establecer en cada cierre mensual y anual la equivalencia de registros, datos e información con los que cuenta la Dirección de Adecuación de Tierras y la Secretaría General - Dirección Administrativa y Financiera.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

Nº	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Deficiencias en la aplicación del Documento CONPES 3926 - Política de Adecuación de Tierras 2018 - 2038	No	Abierto
2	Falta de planeación de trabajos y visitas en campo para el Diagnóstico del estado e intervenciones a los Distritos de Adecuación de Tierras e Inconsistencias en la exactitud de las inversiones realizadas	No	Abierto

Notas:

- La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.
- La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por los servidores públicos y contratistas de la Vicepresidencia de Integración Productiva – Dirección de Adecuación de Tierras y la Secretaría General – Dirección Financiera y Administrativa, 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., 13 de abril de 2022.



WILSON GIOVANNY PATIÑO SUAREZ
Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista.

Revisó: Claudia Marcela Pinzón Martínez, Contratista.

