

**INFORME DE AUDITORÍA**

**UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES ADECUACIÓN DE  
TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS - UPRA  
(VIGENCIA FISCAL 2016)**

**CGR - CDSA No. 00816  
JUNIO DE 2017**

**INFORME DE AUDITORÍA**

**UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES ADECUACIÓN DE  
TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS - UPRA  
(VIGENCIA FISCAL 2016)**

Contralor General de la República:	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado para el Sector:	Andrés Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal:	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Sectoriales:	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor de Auditoría	Juan Carlos Abuabara Eljadue
Equipo Auditor	
Responsable de Auditoría:	Lina Yadira Gómez Martínez
Integrantes del Equipo Auditor:	Claudia R Casallas Martínez Efraín Méndez Vargas James Tunjano Hernández Luigi Edison Parra Forero Margarita Lucero Cuadros Núñez

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO.....</b>	<b>4</b>
1.1. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS.....	7
1.1.1. Gestión .....	8
1.1.1.1 <i>Procesos Administrativos</i> .....	8
1.1.1.2 <i>Indicadores</i> .....	8
1.1.1.3 <i>Gestión Presupuestal y Contractual</i> .....	8
1.1.1.4 <i>Prestación del Bien o Servicio</i> .....	9
1.1.1.1. Resultados.....	9
1.1.1.2. <i>Objetivos Misionales</i> .....	9
1.1.1.3. <i>Cumplimiento e Impacto de las Políticas Públicas de Planes Programas y Proyectos</i> .....	9
1.1.2. Legalidad .....	9
1.1.3. Gestión Financiera.....	9
1.1.4.1 <b><i>Opinión de los Estados Contables</i></b> .....	10
1.1.4.2 <b><i>Opinión de la ejecución presupuestal</i></b> .....	10
1.1.4. Evaluación de Control Interno.....	10
1.2. FENECIMIENTO DE LA CUENTA .....	10
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	11
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>12</b>
2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	12
2.1.1. Macroproceso Planes, Programas, Proyectos y Eventos Extraordinarios	12
2.1.2. Macroproceso Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios.....	25
2.1.3. Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable .....	34
2.1.3.1 <i>Evaluación Estados Contables</i> .....	34
2.1.4. Evaluación de Control Interno.....	43
2.1.5. Seguimiento al Plan de Mejoramiento .....	44
2.1.6. Seguimiento Glosas de la Cámara .....	45
2.1.7. Denuncias, Peticiones y otras solicitudes ciudadanas.....	47
<b>3. ANEXOS.....</b>	<b>48</b>

## 1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

Con la expedición de la Ley No.1776 del 29 enero 2016,<sup>1</sup> *“Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres”*, se establecen responsabilidades adicionales a la UPRA, relativas a: *Componentes de los proyectos productivos (Artículo 3); Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres (Artículo 4) e Identificación de las Zidres (Artículo 21)*.

Así mismo, el Congreso de la República refrendó el Acuerdo Final de paz que desarrolla seis ejes temáticos, de los cuales el primero corresponde a la *“Reforma Rural Integral”*. Al respecto el Decreto Ley No. 902 del 29 de mayo 2017<sup>2</sup>, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral”*, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras, estableció para la UPRA una participación de relevancia en su aplicación.

El marco normativo descrito, en contexto con el Acuerdo Final, constituye un hecho relevante que debe llamar la atención a las instancias correspondientes, respecto al necesario fortalecimiento institucional y presupuestal de la UPRA.

En efecto, desde la creación de la Unidad, mediante el Decreto 4145 del 3 noviembre de 2011<sup>3</sup>, el presupuesto de funcionamiento se mantiene deficitario en conceptos como locación y carrera administrativa, entre otros.

En este sentido, la CGR evidenció que la entidad acudió a la formulación y ejecución de un proyecto de inversión denominado *“Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la UPRA”*, para el desarrollo de actividades administrativas permanentes y rutinarias propias del funcionamiento de la entidad; Proyecto que para la vigencia 2016, apropió recursos por \$1.544 millones, y

---

<sup>1</sup> **Ley No. 1776 de 2016**, *“Artículo 1 Objeto Créanse las zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental”*

<sup>2</sup> **Decreto Ley No. 902 de 2017** Artículo Primero Objeto *“el presente decreto tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras ( ) Artículo 7 Contraprestación por el acceso y/o formalización a la tierra Parágrafo 2. Para efectos de aplicación de la presente norma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará los recursos necesarios, dentro del marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA para cumplir con la función asignada en el presente artículo”*

TITULO TERCERO – FONDO DE TIERRAS PARA LA REFORMA INTEGRAL (también relacionado con la UPRA)

<sup>3</sup> **DECRETO NÚMERO 4145 DE 2011** *“Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones”*: Considerandos *“que una de las debilidades institucionales del sector es el proceso de planificación del uso del suelo rural y riego para actividades agropecuarias y de desarrollo rural, el cual carece de los instrumentos técnicos que le permitan definir políticas y estrategias con base en información debidamente procesada Su objeto es orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias”*

representó el 7,1% del presupuesto total de la entidad y el 10,5% de su presupuesto de inversión.

Por otra parte, en la vigencia 2016, la UPRA constituyó reservas presupuestales por valor de \$54.7 millones, de las cuales la CGR no refrendó tres, debido a que correspondían realmente a cuentas por pagar. Esta situación fue ocasionada por fallas en las instrucciones impartidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las cuales fueron expuestas por la UPRA y se detallan en el contenido del presente informe.

Bogotá,

Doctor

**FELIPE FONSECA FINO**

Director General

Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos  
Agropecuarios - UPRA

Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría (PVCF 2017), a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el Balance General a 31 de diciembre de 2016 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, por el año terminado en tal fecha.

La auditoría incluyó la comprobación que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, se evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el Fenecimiento de la Cuenta, con fundamento en la evaluación de la Gestión y Resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero - opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, Legalidad y Control Interno), en las áreas y/o procesos auditados.

El Representante Legal de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2016, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No. 07350 de noviembre 29 de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA's), y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los Estados Financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los Estados Financieros los documentos que soportan la Gestión y los Resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los Estados Financieros y de la Gestión y Resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los Estados Financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas de la administración fueron analizadas e incluidas en el informe, considerando la totalidad de los soportes allegados por el sujeto de control.

### 1.1. EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la Gestión y Resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno, los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas.

Para la vigencia 2016 se determinó una calificación ponderada de **94.13** que indica una Gestión y Resultados **FAVORABLE**, conforme a las variables identificadas en la siguiente matriz de evaluación implementada por la CGR:

**Tabla No. 1**

<b>MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS VIGENCIA 2016</b>			
<b>COMPONENTE</b>	<b>Ponderación Componente</b>	<b>PROMEDIO</b>	<b>Calificación ponderada</b>
<b>CONTROL DE GESTION</b>	<b>20%</b>	<b>88,75</b>	<b>17,75</b>
Procesos Administrativos	15%	80,0	12,00
Indicadores	25%	100,0	25,00
Gestión Presupuestal y Contractual	35%	84,2	29,46
Prestación del Bien o Servicio	25%	89,2	22,29
<b>CONTROL DE RESULTADOS</b>	<b>30%</b>	<b>96,42</b>	<b>28,93</b>
Objetivos Misionales	50%	100 0	50,00
Cumplimiento Planes, Programas y Proyectos	50%	92,8	46,42
<b>CONTROL DE LEGALIDAD</b>	<b>10%</b>	<b>93.33</b>	<b>9.33</b>
<b>CONTROL FINANCIERO</b>	<b>30%</b>	<b>100,0</b>	<b>30.00</b>
<b>EVALUACIÓN SCI</b>	<b>10%</b>	<b>81,25</b>	<b>8,13</b>
<b>CALIFICACIÓN GESTIÓN PONDERADA</b>			<b>94.13</b>

Elaboró Equipo Auditor

La calificación de los componentes se sustenta en las siguientes conclusiones:

### **1.1.1. Gestión**

#### *1.1.1.1 Procesos Administrativos*

Este componente obtuvo una calificación promedio de 80.00 debido a que si bien, se realiza la planeación estratégica de cada uno de los proyectos misionales, se evidenciaron deficiencias en la formulación del proyecto de Inversión Fortalecimiento de la capacidad de Gestión de la entidad, dado que se direccionó como un gasto de inversión cuando lo procedente era el rubro de funcionamiento.

#### *1.1.1.2 Indicadores*

Con una calificación promedio de **98.33** puntos, dado que la UPRA tiene debidamente formulados los indicadores que permiten medir la gestión y resultados de cada uno de sus proyectos.

#### *1.1.1.3 Gestión Presupuestal y Contractual*

Se obtuvo una calificación promedio de **84.16**, teniendo en cuenta que si bien, en términos generales, tanto la ejecución presupuestal como el proceso contractual cumplen con la normatividad aplicable, se establecieron algunas deficiencias relacionadas con: la constitución del rezago presupuestal; desarrollo de actividades propias del funcionamiento de la entidad con recursos de inversión; debilidades en la elaboración de estudios previos y labores de supervisión.



#### *1.1.1.4 Prestación del Bien o Servicio*

En cuanto a este componente se obtuvo una calificación promedio de **89.16**, sustentado en que la UPRA, ve afectada su capacidad de responder a la demanda de servicio y asignación creciente de funciones, dado el desfinanciamiento que tiene su presupuesto de funcionamiento. Para la ejecución de sus obligaciones ha acudido a la contratación de prestación de servicios con recursos de inversión de cada uno de los proyectos.

### **1.1.2. Resultados**

#### *1.1.2.1. Objetivos Misionales*

Respecto de este componente, se obtuvo una calificación promedio de **99.16**, teniendo en cuenta que los proyectos misionales formulados por la UPRA, han tenido continuidad desde su creación y son coherentes con la política pública establecida para el sector agropecuario en el Plan Nacional de Desarrollo.

#### *1.1.2.2. Cumplimiento e Impacto de las Políticas Públicas de Planes Programas y Proyectos.*

Componente con calificación promedio de **92,83**. En cuanto al cumplimiento de las políticas públicas la UPRA acata las directrices impartidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y apoya la elaboración de la política del Sector, a través del cumplimiento de sus planes, programas y proyectos, sin embargo, se evidenció que el Plan de Mejoramiento vigente incluye algunas acciones de mejora que no subsanan la causa de los hallazgos determinados por la CGR.

### **1.1.3. Legalidad**

Este componente obtuvo una calificación ponderada de **93.33**, debido a la entidad cumple con la generalidad de la normatividad aplicable en los distintos procesos y procedimientos que adelanta, sin embargo, se evidencian debilidades puntuales a nivel presupuestal y contractual en los casos de: Constitución de reservas presupuestales, formulación del proyecto Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la UPRA; elaboración de estudios previos, seguimiento y control.

### **1.1.4. Gestión Financiera**

Se establece una calificación de **100**, dada la opinión **SIN SALVEDADES** a los Estados Contables de la UPRA vigencia 2016.

En el propósito de preservar la representación fiel de la situación financiera de la entidad en sus estados financieros, fundamento esencial de la contabilidad, respecto a la variación patrimonial, como del superávit del ejercicio contable 2016 con antecedente deficitario en el 2015, motivados por ingresos presupuestales de 2015, que se causan contablemente en el 2016, activación de gastos de inversión ejecutados en la vigencia fiscal 2016, es pertinente revisar el tema en el Comité de Sostenibilidad Contable, en el contexto de la convergencia hacia estándares internacionales de información financiera, documentar una solicitud de concepto a la Contaduría General de la Nación y consecuentemente ajustar su política contable.

#### ***1.1.4.1 Opinión de los Estados Contables***

En nuestra opinión, los Estados Financieros de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos, por el año terminado el 31 de diciembre de 2016 y los resultados de sus operaciones por el año terminado en la misma fecha, de acuerdo con las Normas Prescritas por la Contaduría General de la Nación, y en lo no previsto en ellas, por los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.

#### ***1.1.4.2 Opinión de la ejecución presupuestal***

En nuestra opinión, los informes de ejecución presupuestal de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, presentan razonablemente el resultado de las operaciones por el año terminado el 31 de diciembre de 2016, de acuerdo con las Normas Prescritas por el MHCP y los principios del Estatuto Orgánico del presupuesto, salvo por los aspectos establecidos en los hallazgos formulados por la CGR y que se detallan en el presente informe, en contexto con la ineficacia operativa de controles identificados en el proceso presupuestal por parte de la oficina de Control Interno de la entidad.

#### **1.1.5. Evaluación de Control Interno**

El resultado obtenido es de **82,75**, valor que sitúa a la entidad en el nivel **EFICIENTE** dadas las calificaciones de cada uno de los componentes evaluados en la matriz correspondiente.

#### **1.2. FENECIMIENTO DE LA CUENTA**

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República **FENECE** la cuenta de la Entidad, para la vigencia fiscal 2016.

### 1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 10 hallazgos Administrativos, de los cuales dos (2) tienen presunta connotación disciplinaria, los cuales serán trasladados a las instancias competentes.

### 1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte\_sireci@contraloría.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: *juan.abuabara@contraloria.gov.co*, *cecilia.gomez@contraloria.gov.co* y *lina.gomez@contraloria.gov.co*.

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá D.C., 04 JUL. 2017



**ANDRÉS BERNAL MORALES**

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

DVF. Sonia Alexandra Gaviria Santacruz  
Supervisor Juan Carlos Abuabara Eljadue

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

#### 2.1.1. Macroproceso Planes, Programas, Proyectos y Eventos Extraordinarios

El PND 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, fue aprobado mediante la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, como parte de su participación en la puesta en marcha de dicho Plan, para el 2016 desde sus áreas misionales y estratégicas, la UPRA desarrolló proyectos de apoyo a la política agropecuaria, fortalecimiento de su gestión y sistemas de información.

Los proyectos que se relacionan en la siguiente tabla, corresponden a la muestra selectiva objeto de análisis por parte de la CGR, en el proceso auditor vigencia 2016, en razón a su materialidad, ya que corresponde al 91% de los recursos ejecutados por la UPRA (\$13.169,9 millones), en desarrollo del total de los proyectos de inversión (\$14.426,9 millones).

**Tabla No. 2**  
Muestra selectiva Proyectos de inversión

Nombre	Presupuesto Apropriado Millones de \$	Avance Financiero(%)
Fortalecimiento de Planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural Productiva y de la Regularización del Mercado de Tierras Nivel Nacional	4.600,0	73,71
Fortalecimiento de la Planificación del Uso Eficiente del Suelo Rural y la Adecuación de Tierras a Nivel Nacional	4.300,0	75,08
Fortalecimiento a la Gestión de Información y Conocimiento Requeridos por la UPRA a Nivel Nacional	3.500,0	73,81
Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios Nacional	1.544,9	77,03
<b>TOTAL</b>	<b>13.944,9</b>	

#### **2.1.1.1 Fortalecimiento de Planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural Productiva y de la Regularización del Mercado de Tierras Nivel Nacional**

El objetivo general de este proyecto es fortalecer la definición de criterios, lineamientos e instrumentos para la planificación del ordenamiento social de la propiedad, la regularización del mercado de tierras y el seguimiento de las políticas rurales correspondientes.

Contempla los siguientes objetivos específicos:

- Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.
- Articular la planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.
- Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.
- Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional.

Para el desarrollo de este proyecto, para la vigencia 2016, fueron apropiados \$4.554 millones, de los cuales se ejecutaron \$4.423 millones. El presupuesto asignado a cada uno de los cuatro objetivos se encuentra detallado a continuación:

**Tabla No. 3.**  
**Ejecución presupuestal Proyecto de Fortalecimiento de Planificación del Ordenamiento Territorial.**

OBJETIVOS PROYECTO DE INVERSIÓN	Apropiación Vigente	Obligación
<b>Objetivo 1:</b> Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales	\$3 144.7	\$3.084.9
<b>Objetivo 2:</b> Articular la planificación del Ordenamiento Social Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales	\$293.4	\$287.3
<b>Objetivo 3:</b> Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales	\$909.5	\$908.4
<b>Objetivo 4:</b> Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional	\$206.4	\$142 8

Fuente: SIIF, DNP. Elaboración: Equipo Auditor CGR

De la revisión realizada a este proyecto de inversión, se estableció la entrega de los siguientes productos para el cumplimiento de los objetivos mencionados:

***“Objetivo 1: Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.”***

Para este objetivo se destinaron \$3.145 millones distribuidos en 3 actividades.

*Actividad 1.1: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Acceso a Tierras*

Se entregaron los siguientes productos: Propuesta metodológica para la actualización del análisis de la distribución de la propiedad rural y de la tenencia de la tierra en Colombia, Plan nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y documento de las bases conceptuales y metodológicas para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social

*Actividad 1.2: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Mercado de Tierras*

Se elaboraron los siguientes productos: un documento en el que se presentan los resultados de la validación de los aspectos físicos que determinan zonas que potencialmente pueden tener precios de tierra similar; 16 versiones preliminares de 16 infografías departamentales, las cuales sintetizan los análisis realizados con información secundaria para el periodo 2011- 2014 y un documento con el marco conceptual legal e institucional de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia.

*Actividad 1.3: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Planificación y Ordenamiento Territorial*

Se realizaron reuniones técnicas con los equipos profesionales encargados de elaborar el plan de desarrollo territorial de los departamentos de: Antioquia, Atlántico, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Huila, Nariño, Tolima, y los municipios de Montería, Puerto Leguizamó y municipios del norte del Cauca.

Como resultado del anterior ejercicio, se definió que la caja de herramientas sería una guía metodológica para el fortalecimiento del contenido rural de los Planes de ordenamiento territorial y, a través de un análisis contextual, se eligió un municipio piloto (Ortega, Tolima) para la aplicación de dicha guía.

***“Objetivo 2: Articular la planificación del Ordenamiento Social Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.”***

Para este objetivo se destinaron \$293 millones distribuidos en dos actividades.

*Actividad 2.1: Formular y ejecutar la estrategia de articulación de planificación de OSP y MT con las demás instancias gubernamentales.*

Se elaboró la Estrategia de Cooperación Internacional de la UPRA, en la cual se identifican las principales líneas de trabajo con la cooperación internacional.

*Actividad 2.2: Articular la planificación de OSP y MT en Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*

Se elaboró un documento con lineamientos e instrumentos para la resolución de conflictos sectoriales de la tierra (productivo agropecuario, ambiental, minero, urbano-rural).

**“Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.”**

Para este objetivo se destinaron \$910 millones en la siguiente actividad:

*Actividad 3.1: Consolidar, actualizar y mantener la línea base de información en Acceso a Tierras, Planificación, Ordenamiento Territorial y Mercado de Tierras.*

Se realizó la actualización y mantenimiento de la Línea Base de OSP y se suscribió un contrato por valor de \$869 millones con la empresa Agricultural Assessment International Corporation – AAIC, para realizar una evaluación de operaciones y resultados de los procedimientos administrativos especiales agrarios, durante la vigencia de la ley 160 de 1994.

**“Objetivo 4: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional”**

Para este objetivo se destinaron \$206 millones.

*Actividad 4.1: Realizar talleres, eventos y publicaciones requeridos por el proyecto en temas relacionados con Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.*

Se realizaron talleres de socialización y retroalimentación de lineamientos de política de ordenamiento productivo y social de la propiedad de la tierra rural.

**2.1.1.2. Fortalecimiento para la Planificación del uso eficiente del uso el suelo rural y la adecuación de tierras a nivel nacional**

El objetivo general del proyecto fue “Articular los instrumentos de política para orientar el uso eficiente del suelo rural y la adecuación de tierras en Colombia, contribuyendo junto con otros factores a que el territorio reduzca los problemas de subutilización y sobreexplotación.”

Para la vigencia 2016, fue solicitado un presupuesto por \$10.356,3 millones, de los cuales fue apropiada la suma de \$4.300 millones, posteriormente se aplicó la reducción en el valor de la actividad 2.1 por valor de \$400 millones, de acuerdo con el aplazamiento presupuestal por el Decreto 378 de 2016 “*Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2016 y se dictan otras disposiciones*”, para un total final asignado de \$3.900 millones.

En el año 2016, el Proyecto se desarrolló a través de las actividades enmarcadas en cinco objetivos, como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla No. 4.**  
**Ejecución Presupuestal “Fortalecimiento de la Planificación del Uso Eficiente del Suelo Rural y la Adecuación de Tierras a Nivel Nacional”**

OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN	RECURSOS ASIGNADOS \$	RECURSOS EJECUTADOS \$
<b>Objetivo 1: Consolidar información en materia de uso eficiente y adecuación de tierras para emplearla en procesos de planificación</b> Este objetivo no presenta actividades debido a que no se le asignaron recursos para esta vigencia, teniendo cuenta que se dio prioridad a otras actividades con el presupuesto asignado.	0	0
<b>Objetivo 2: Desarrollar metodologías, lineamientos y criterios para la planificación del uso eficiente del suelo rural y proyectos de adecuación de tierras.</b>	3 367 604.000	3 362 637.456
Actividad 2.1: Desarrollar estudios para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo	1.951 423 500	1 949 598 554
Actividad 2.2: Desarrollar instrumentos para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo	814.745 500	811 886 529
Actividad 2.3: Desarrollar criterios y lineamientos para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo	601 435 000	601 152 373
<b>Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación de políticas en términos de uso eficiente del suelo rural y adecuación de tierras.</b>	222.596 000	222 303 369
Actividad 3.1: Actualizar la línea base de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras	222.596.000	222.303.369
<b>Objetivo 4: Orientar la intervención armonizada de las instituciones en la gestión territorial de usos agropecuarios</b>	126 800 000	126.496 999
Actividad 4.1: Definir estrategia con los mecanismos de intervención para la gestión de la planificación del uso eficiente del suelo, adecuación de tierras y ordenamiento productivo territorial del uso del suelo rural	126 800 000	126 496 999
<b>Objetivo 5: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional</b>	140 000 000	132.979.000
Actividad 5.1: Realizar talleres, eventos y publicaciones requeridos por el proyecto en temas de uso eficiente de suelo y adecuación de tierras	140.000 000	132 979 000
<b>PROVISIÓN</b>	43 000 000	0
Provisión del 1% de ley	43.000 000	0
<b>TOTAL</b>	<b>3.900 000 000</b>	<b>3 844 416.824</b>



De la revisión efectuada a la información suministrada por la entidad, se estableció que en la vigencia 2016, la UPRA instrumentalizó respecto de este proyecto, los siguientes productos por objetivos:

***“Objetivo Específico 2: Desarrollar metodologías, lineamientos y criterios para la planificación del uso eficiente del suelo rural y proyectos de adecuación de tierras.”***

*Actividad 2.1: Desarrollar estudios para la planificación del uso eficiente del suelo, adecuación de tierras y el ordenamiento productivo”*

En el marco de esta actividad, se desarrollaron estudios, cuyos productos son:

- *Un documento de estrategia territorial para la implementación de la GESTUA (Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios), correspondiente a “Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad”, los cuales se encuentran enunciados en los Planes de Desarrollo Departamental y serán adoptados por los entes territoriales una vez culmine su proceso de formulación.*

En desarrollo de esta actividad, en el año 2016 se celebraron convenios con 7 gobernaciones (Cesar No. 217 de 12 mayo de 2016; Antioquia No. 235 de 27 de julio de 2016; Atlántico No. 254 de 31 de agosto de 2016; Cundinamarca No. 268 de 13 de octubre de 2016; Quindío No. 275 de 27 de octubre de 2016; Bolívar No. 286 del 16 de diciembre de 2016 y Nariño No. 291 de 22 diciembre de 2016).

- *Un documento que contiene la metodología y la zonificación del territorio nacional con fines agropecuarios para las cadenas productivas priorizadas.*

Respecto de este producto, se tiene que los mapas se encuentran publicados en la página Web de la UPRA e igualmente se está desarrollando el proceso de priorización con 16 cadenas productivas como cacao, caucho, papa, palma, maíz, arroz, cebada, avicultura, pesca y acuicultura, entre otras.

De otra parte la UPRA informó que el documento ya ha sido adoptado por la comisión de financiamiento y crédito agropecuario, en cabeza del MADR, cuyos ejecutores son FINAGRO y el Banco Agrario.

*“Actividad 2.2: Desarrollar instrumentos para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo”*

En desarrollo de esta actividad, se generaron los siguientes documentos:

- Un documento contentivo de los lineamientos e instrumentos de redistribución de la propiedad rural: fraccionamiento excesivo de tierras rurales y reestructuración de minifundios, dentro del cual se desarrollaron metodologías para identificar el tamaño mínimo de la propiedad para el cultivo de Cacao.
- Memoria Técnica de Zonificación Avícola, correspondiente al plan de ordenamiento productivo del sector avícola, el cual se encuentra en proceso de edición para ser publicado, en la Web de la Unidad.

Finalmente, se encuentra en proceso de conformación *la estrategia de financiación y territorialización*, un documento que propone el plan nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, que de acuerdo con la información suministrada por la UPRA, ha sido validada con los actores y radicada la solicitud de instrumentalización al viceministerio de desarrollo rural.

*“Actividad 2.3: Desarrollar criterios y lineamientos para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo.”*

Con el desarrollo de esta actividad, se generó el documento *“formulación de las directrices para continuar con el proceso de adecuación de tierras en su cuarta etapa”* y la *“metodología para la articulación de la ADT con el territorio”*.

Al respecto, la CGR verificó que en la página web de la Unidad, se encuentra publicada la *“Guía para preinversión en proyectos de Adecuación de Tierras”* que contiene *“lineamientos y criterios generales para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo del suelo rural como elementos orientadores de la política, aplicables a diferentes escalas en el territorio y enfocado a los diferentes actores que confluyen en éste”*.

***“Objetivo Específico 3: Realizar seguimiento y evaluación de políticas en términos de uso eficiente del suelo rural y adecuación de tierras***

*Actividad 3.1: Actualizar la línea base de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras.*

De conformidad con la información suministrada por el sujeto de control, con esta actividad se apoyó desde los componentes biofísico, agricultura familiar, reconversión productiva, mercados, producción agropecuaria y otras temáticas priorizadas, la actualización y retroalimentación de los indicadores de Gestión para la línea base de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras. Adicionalmente, se actualizó dicha línea base con los indicadores propuestos, con el fin de definir,

ajustar y validar los criterios de planificación y desarrollo de proyectos enmarcados en la estrategia de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Agropecuarias.

En el marco de esta actividad, se emitió el documento de indicadores nacionales de línea base de la Dirección de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras de la UPRA, el cual está enfocado principalmente hacia la gestión de las cadenas de papa, forestal, maíz, avícola y palma. Dicho producto se encuentra en proceso de análisis para su incorporación al SIPRA (Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria).

***“Objetivo Específico 4: Orientar la intervención armonizada de las instituciones en la gestión territorial de usos agropecuarios.***

*Actividad 4.1: Definir estrategia con los mecanismos de intervención para la gestión de la planificación del uso eficiente del suelo, adecuación de tierras y ordenamiento productivo territorial del uso del suelo rural”*

En desarrollo de esta actividad se generaron los siguientes productos:

- Un documento con lineamientos e instrumentos para la resolución de conflictos sectoriales de la tierra (productivo, agropecuario, ambiental, minero, urbano-rural).
- Un documento que contiene el desarrollo de las acciones de coordinación de uso del agua con el Ministerio del Medio Ambiente y organismos internacionales. El producto se instrumentaliza al elaborarse la propuesta de Decreto que define el cálculo de la Tasa por Uso del Agua – TUA, el cual se encuentra en trámite.

**2.1.1.3. Fortalecimiento a la Gestión de Información y Conocimiento Requeridos por la UPRA a Nivel Nacional**

El objetivo general del proyecto es *“Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo”*, para lo cual le fue asignado en el 2016, un presupuesto de \$3.500 millones con una ejecución del 98,2% por valor de \$3.436 millones.

El proyecto se adelanta con el desarrollo de actividades enmarcadas en los tres objetivos según la siguiente tabla:

**Tabla No. 5**

CODIGO BPIN: 2013011000148				
<b>Nombre.</b> Fortalecimiento a la Gestión de la información y conocimiento requeridos por la UPRA a nivel nacional				
<b>PROGRAMA:</b> 0450-LEVANTAMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN PARA PROCESAMIENTO				
<b>SUBPROGRAMA:</b> 1100-INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO				
<b>OBJETIVO:</b> GESTIONAR LA INFORMACIÓN QUE REQUIERE LA UPRA PARA LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD, LA REGULARIZACIÓN DEL MERCADO, EL USO EFICIENTE Y LA ADECUACIÓN DE TIERRAS RURALES DEL PAÍS CON UNA VISIÓN SECTORIAL				
<b>OBJETIVO ESPECÍFICO:</b> Consolidar la gestión de conocimiento a partir de la implementación de soluciones tecnológicas en la UPRA				
Para la vigencia 2016 se tiene un presupuesto aprobado de \$3 500 millones				
Resumen Ejecución Presupuestal 2016				
Objetivos y Actividades del Proyecto de Inversión	Descripción	Recursos Asignados (millones)	Recursos Ejecutados (Comprometidos) (millones)	% de Cumplimiento
OBJETIVO 1	El fortalecimiento de la gestión de información	\$ 1.072.6	\$ 1.070.4	99,80%
OBJETIVO 2	La optimización del proceso de implementación del sistema de información de la UPRA	\$ 1.470.3	\$ 1.419.4	96,54%
OBJETIVO3	La consolidación de estrategias para la gestión del conocimiento.	\$ 957.1	\$ 946.7	98,91%
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 3.500</b>	<b>\$ 3.436.5</b>	<b>98,19%</b>

Fuente Informe Ejecutivo - TIC - (31122016) pdf – Cuadro 1 – Resumen Ejecución Presupuestal 2016

En resumen, el presupuesto ejecutado para este proyecto muestra que el 74,3% (\$2.552 millones) es invertido en 54 contratos de prestación de servicios profesionales, distribuidos por objetivo de la siguiente forma:

El objeto de los contratos de Prestación de servicios profesionales mencionados, está relacionado con el desarrollo de modelos, estandarización, gestión, administración y socialización de la información institucional de la Unidad.

El 22.9% (\$785.8 millones) de los recursos ejecutados, están representados en la inversión realizada por la UPRA en herramientas de Software y Hardware que ayudan a la gestión y administración de la información misional, especialmente en la plataforma de gestión documental, licenciamiento de software y compra de computadores.

El 2.8% (\$98.9 millones) representado en gastos de desplazamiento y participación en eventos relacionados con la misión de la Unidad.

Como resultado de la evaluación realizada a este proyecto de inversión, se determinó que la UPRA se encuentra en el proceso de implementación de herramientas (software y hardware) que le sirvan para la gestión y administración de la información necesaria para el desarrollo de su misión institucional.

#### **2.1.1.4. Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la UPRA**

De conformidad con lo contenido en la ficha EBI, con la ejecución de este proyecto, se pretende adelantar sistemáticamente procesos de análisis, evaluación, apropiación, gestión del conocimiento, construcción de modelos, fortalecimiento de la gestión institucional, a través de la implementación y mantenimiento de sistemas de gestión requeridos para el adecuado funcionamiento de la UPRA.

El proyecto contó con una apropiación inicial de \$1.544.9 millones. Para el desarrollo del mismo se establecieron los siguientes objetivos.

Objetivo General: Fortalecer la capacidad de desarrollo institucional de la UPRA en cumplimiento de su misión en el marco de las nuevas Políticas del sector agropecuario, para la adecuada gestión del territorio rural del país.

#### Objetivos Específicos:

- Aumentar la capacidad administrativa para atender los crecientes requerimientos del sector agropecuario y los entes de control en el ámbito nacional.
- Fortalecer la capacidad en el proceso de planeación, seguimiento y evaluación para el cumplimiento efectivo de la misión y requerimientos del sector en un escenario de postconflicto.
- Mejorar el desarrollo tecnológico y de comunicaciones para el cumplimiento de los requerimientos de los diferentes sistemas de gestión institucional.
- Optimizar la infraestructura física y logística, para el desarrollo de sus funciones y la atención de requerimientos de los diferentes usuarios de los bienes y servicios de la Unidad.

De la revisión efectuada, se estableció el siguiente hallazgo:

#### **Hallazgo No. 1. Proyecto de Inversión para ejecutar actividades inherentes al funcionamiento de la entidad.**

Los principios presupuestales son conceptos rectores que orientan la política y el proceso presupuestal de las entidades públicas, como preceptos generales que

sirven de fundamento en la formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal.

Entre tales principios, previstos en el capítulo II del Decreto 111 de 1996, se encuentran el de Programación integral (Arts. 12 y 17), que establece: *“Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes”*.

Y el principio de especialización (Art. 18), que prevé: *“las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”* (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3º).

De acuerdo con el Manual de Clasificación Económica del Presupuesto, preparado por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, *los Gastos de funcionamiento son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley. Son gastos de funcionamiento los Gastos de personal y los gastos generales.”*

Los Gastos de personal. Corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe, bien sea por una relación laboral o a través de contratos.

Gastos Generales. Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley; y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente. **Arrendamientos.** Alquiler de bienes muebles e inmuebles para el adecuado funcionamiento de los órganos. **Capacitación, bienestar social y estímulos.** Erogaciones que tengan por objeto atender las necesidades de capacitación, bienestar social y estímulos que autoricen las normas legales vigentes (entre otros rubros).

Los gastos de inversión se desagregan a nivel de programas y subprogramas en la ley anual de presupuesto y hasta nivel de proyecto o subproyecto en el decreto de liquidación.

Los programas de inversión tienen como característica fundamental, que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social. (*Min Hacienda – Dirección*

*General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) - Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano- 2ª edición – Bogotá)*

De conformidad con el Decreto 568 de 1996: Artículo 14. “(...) Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos”

Mediante Resolución No. 001 del 4 de enero de 2016 la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA- ejecuta la desagregación del detalle del anexo del Decreto de liquidación No. 2550 del 30 de diciembre de 2015, correspondiente a las cuentas de gastos de personal y gastos generales e inversión de la UPRA, para la vigencia de 2016.

En este sentido, la UPRA en la vigencia 2016 ejecutó presupuestalmente el proyecto **C-520-1100-1** definido así:

**“Programa: 520-Administración, control y organización institucional para apoyo a la administración del Estado**

**Subprograma: 1100 Intersubsectorial agropecuario**

**Proyecto 1: Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la UPRA**

Apropiación presupuestal: \$1.544.923.470, desagregado por actividades así:

1	Mantener el modelo integrado de planeación y gestión con sus cinco políticas de desarrollo administrativo	265 585 000
2	Mantenimiento del actual modelo de planeación, seguimiento y evaluación	246 100 000
3	Mantener el sistema de gestión de calidad y MECI UPRA	238 475 000
4	Implementar y mantener el sistema de gestión ambiental	39 350 000
5	Implementar y mantener el sistema de gestión documental	130 000 000
9	Mantener sistema de coordinación de control interno	84 400 000
10	Arrendar y adecuar locativamente la sede para el funcionamiento integral de la UPRA	228 564 235
		297 000 000

No obstante, la trazabilidad formal del proyecto de inversión C520-1100-1 ejecutado por la UPRA y del cumplimiento de los protocolos definidos por el Ministerio de Hacienda para el registro de los compromisos, pagos y reportes a través del SIIF, se evidenció que el objeto de los contratos ejecutados y, consecuentemente, los bienes y servicios recibidos, corresponden a actividades y productos orientados a la atención de necesidades rutinarias de la gestión administrativa de la entidad para el cumplimiento de las funciones asignadas, ejecutadas por ejemplo, en las áreas contable, de talento humano, control interno o en bienes y servicios de bienestar social y arrendamiento de la sede. (Ver detalle de los objetos contratados en el Anexo No. 1 del presente hallazgo).

De lo anterior se concluye, que la UPRA paga con recursos comprometidos dentro de un Proyecto de Inversión, actividades, bienes y servicios propios del funcionamiento de la entidad, inobservando la naturaleza legal y presupuestal de dichos gastos.

Lo anterior, genera distorsiones en la ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión, como consecuencia de una deficiente gestión de la entidad en la formulación, elaboración, aprobación y ejecución presupuestal de cara al estatuto orgánico del presupuesto.

La UPRA manifestó en su respuesta al presente hallazgo, lo siguiente:

*“El Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la UPRA fue formulado en el año 2014 y se ejecuta desde la vigencia 2015. El mismo cumplió con todos los procedimientos y requisitos correspondientes a la formulación, evaluaciones y filtros de control previo y posterior en la UPRA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se trata de un proyecto de apoyo y fortalecimiento de gestión institucional de la UPRA.*

*(...)*

*Conforme a lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, dio concepto favorable para la ejecución del proyecto de inversión, el cual, claramente, tiene previsto la contratación de personal, bienes y servicios en cumplimiento del objeto, actividades y productos. Se presentan los pantallazos de los conceptos favorables mencionados.*

*(...)*

*Como puede observarse, el Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la UPRA desde su formulación tiene una clasificación de gasto de acuerdo con el Manual de Clasificación Presupuestal del Gasto de Inversión del DNP, 05 ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO 02 Administración, Atención, Control y Organización Institucional **para apoyo a la gestión del Estado**, el cual se divide en los siguientes subgrupos:*

*a. Asistencia técnica, divulgación, capacitación de funcionarios del Estado para apoyo a la administración del Estado: comprende las actividades específicas de instrucción de los funcionarios de entidades públicas con fines de mejorar la gestión del sector público en general.*

***b. Administración, atención, control y organización institucional para apoyo a la gestión del Estado: actividades de vigilancia y/o control de la población, así como aquellas realizadas para el control y mejoramiento institucional de las entidades públicas.***



*c Coordinación, administración, promoción y/o seguimiento de cooperación técnica y/o financiera para apoyo a la administración del Estado: comprende las actividades de coordinación, administración, promoción y/o seguimiento de recursos de cooperación internacional técnica y/o financiera no reembolsable.*

*Así, el Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la UPRA quedó clasificado en el **subgrupo b, 520. Apoyo a la gestión del Estado y de mejoramiento institucional de las entidades públicas** desde su formulación en la MGA, inclusión en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, en la Ley de presupuesto Decreto de Liquidación del Presupuesto Nacional. (...)*<sup>4</sup>

### 2.1.2. Macroproceso Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios

Para la vigencia objeto de análisis la Unidad suscribió 293 contratos y convenios por valor de \$15.110,3 millones, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla No. 6**  
**Contratación UPRA 2016 por Proyectos**

		NUMERO DE CONTRATOS Y ACUERDOS SUSCRITOS	RECURSO DE INVERSIÓN Y FUNCIONAMIENTO ASIGNADOS (ENERO 1 A DICIEMBRE 31 DE 2016)	VALOR FINAL DE LOS CONTRATOS POR CADA PROYECTO DE INVERSIÓN O RECURSO DE FUNCIONAMIENTO
LA UPRA GESTIONÓ Y DESARROLLÓ EN LA VIGENCIA 2016 CINCO (5) PROYECTOS DE INVERSIÓN, A SABER	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL C-520-1100-1	27	1 544 923 470	1.483.542.755
	ORDENAMIENTO C-450-1100-4	55	4 600 000 000	4.353 097.404
	TIC C-450-1100-5 (*) <i>Reformulación de Ficha</i>	70	3 500 000 000	3.373.289.650
	USO C-450-1100-3	66	3 900 000 000	3.644.407.500
	ZONIFICACIÓN C-620-1100-1	35	1 300 000 000	1.279.578.967
RECURSOS DE FUNCIONAMIENTO		27	6 657 767 655	976.481.020
CONVENIOS Y/O ACUERDOS CON OTROS ORGANISMOS (SIN RECURSOS)		13	No Recursos	No Recursos
TOTAL				

FUENTE UPRA

La evaluación se realizó a través de una muestra selectiva de 64 contratos, que ascienden a **\$6.399.5 millones**, equivalentes al **42%** del total de la contratación de la vigencia 2016, los cuales corresponden a los programas y proyectos

<sup>4</sup> Oficio UPRA No. 2017-1-000409 del 25/04/2017 Respuesta comunicación observación No. 2 Oficio AUD-UPRA-012.

seleccionados en el Macroproceso de Planes, Programas, Proyectos y Eventos Extraordinarios y a la muestra correspondiente a la refrendación del Rezago Presupuestal.

Valga anotar que, de acuerdo con la información suministrada por la UPRA, en la vigencia 2016, se invirtieron recursos por valor de \$399,2 millones para el cumplimiento de la política pública de transparencia, participación y servicio al ciudadano, a través de los contratos 17, 21, 220 y 227 de 2016, los cuales fueron seleccionados dentro de la muestra.

De la revisión efectuada, tomando como criterio la normatividad contractual vigente, así como el manual de contratación, se determinó que los objetos contractuales se cumplieron; sin embargo, se evidenciaron las siguientes deficiencias:

#### **Hallazgo No. 2. Estudios Previos Contrato No. 278/2016. (D1)**

La Ley 1474 de 2011 estipula en el artículo 87 *“Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así: 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”*.

Asimismo el Decreto **1510 de 2013** *“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.”*, establece en el artículo 84, respecto de los Estudios previos para la contratación de mínima cuantía, que:

*“La entidad estatal debe elaborar unos estudios previos que deben contener lo siguiente:*

- 1. La descripción sucinta de la necesidad que pretende satisfacer con la contratación.*
- 2. La descripción del objeto a contratar identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios.*
- 3. Las condiciones técnicas exigidas.*
- 4. El valor estimado del contrato y su justificación.*
- 5. El plazo de ejecución del contrato.*
- 6. El certificado de disponibilidad presupuestal que respalda la contratación.”*  
(Subrayado fuera del texto).

El contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo No. 278 de 2016 cuyo objeto fue la *“prestación de servicios profesionales para adelantar actividades de automatización e implementación de los módulos para el cargue de información contractual, información de terceros y gestión de la cuenta del proceso financiero*

(GFI-FT-005 Certificación de supervisión para trámite de pago y GCO-FT-017 Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato) en el Sistema para la Eficiencia Administrativa-SEA de la UPRA”, por un valor de \$27’000.000, fue firmado el 2 de noviembre de 2016 y tuvo como plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016.

En el formato de Estudios y documentos previos de la UPRA, numeral 5 que corresponde al análisis del sector económico y de los oferentes, se registra lo siguiente:

PERFIL REQUERIDO	VALOR HONORARIOS RES. 167 DE 2014	VALOR PARA EL PRESENTE CONTRATO
Profesional en ingeniería de Sistemas, ingeniería Electrónica, ingeniería en Telemática o Ingeniería de Telecomunicaciones con especialización en áreas afines. Experiencia específica de por lo menos 48 meses en automatización y mantenimiento de procesos sobre la plataforma FOREST-BMPS	Profesional de 24 a 28 meses de experiencia los Honorarios serán equivalentes de 6.9 a 11 S M M.LV es decir desde \$4’712.700 hasta \$7’513.000.	Teniendo en cuenta que la forma de pago es por entregable la tabla honorario se toma únicamente como referencia del perfil requerido

En el numeral 9 CONDICIONES MÍNIMAS DEL CONTRATO; 9.2 Valor Estimado del Contrato se estableció la suma de \$27’000.000.

Al evaluar los estudios previos y, concretamente, el análisis antes citado, se evidenció que no se encuentra justificado ni soportado el valor establecido para el contrato.

Lo anterior, ocasionado por deficiencias en el proceso de elaboración de los estudios previos, que no permite establecer con certeza cuáles fueron los criterios o razones que fundamentan la definición del valor del contrato.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

En respuesta a este hallazgo, la entidad manifestó:

*“Durante la vigencia 2015, se automatizaron los procesos de Gestión Documental, Gestión para la Mejora y Control de Documentos. En 2016, se automatizó el procedimiento de Auditorías Internas y los módulos para la gestión de cuentas dentro del proceso de Gestión Financiera.*

*En particular, para atender los requerimientos y priorización por parte de la Secretaria General - área de Gestión Financiera y Gestión Documental y la Asesoría de Planeación, para la automatización de los módulos para la gestión de cuentas dentro del proceso de gestión financiera, la Oficina TIC coordinó actividades tendientes a conocer la experiencia exitosa (buena práctica) de otra*

Entidad, en lo referido al uso de la plataforma **Forest- BPMs** en este tipo de soluciones.

En este sentido, las áreas de Gestión Financiera y Gestión Documental, realizaron dos visitas a la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA (Bogotá), donde tuvieron la oportunidad observar el funcionamiento de un proceso de financiera automatizado en la plataforma **Forest BPMs** de condiciones similares a las requeridas en la UPRA.

De ello, se dejaron las respectivas evidencias (Véase **Anexo No. 1** Agenda invitación SDA del 16 septiembre de 2016 y **Anexo No. 2** Registro asistencia visita al proceso automatizado en la Secretaría de Ambiente del 26 de septiembre de 2016).

Como resultado y evaluación de la experiencia observada en la SDA, y del conocimiento y experticia mostrada en el desarrollo del módulo referido, se tomó la decisión de solicitar a la profesional especializada Ivonne Quiroga la presentación de una propuesta técnico-económica a la UPRA para su respectiva evaluación en términos, **técnicos específicos del Producto a Desarrollar, económico y de oportunidad**. Lo anterior, puede evidenciarse en el Acta del 3 de octubre de 2016 (Véase **Anexo No. 3**, objeto: "Presentación de la propuesta técnico-económica para la automatización de gestión de documentos de la cadena presupuestal en el Sistema para la Eficiencia Administrativa").

Posteriormente, la Oficina TIC UPRA, realiza la respectiva evaluación determinando que la contratación con la profesional especializada Ivonne Quiroga, permitiría contar con los módulos requeridos para la generación y radicación de los cuentas de cobro de contratistas, conforme a los requerimientos y recomendaciones del área de Gestión Financiera y Gestión Documental (Véase **Anexo No.4, Propuesta Ivonne Quiroga**). De ello se dejó como evidencia el Acta del 4 de octubre de 2016 (Véase **Anexo No.5**, objeto: "Evaluación de la propuesta técnico-económica para la automatización, evaluación de módulos, gestión de documentos en la cadena presupuestal para la gestión de las cuentas en el proceso de financiera dentro del Sistema para la Eficiencia Administrativa ")

Como parte de la evaluación de la propuesta técnica y la entrega del **Producto** objeto de la contratación y cómo justificación y soporte previo, al contrato No. 278 de 2016, se consideraron como factores **determinantes, la oportunidad** en el desarrollo del **Producto**, **el precio** de la propuesta, el conservar **la integridad** de la arquitectura de **Forest- BPMs**, la **experiencia específica** de la profesional especializada, y su **experticia** en la **Automatización del Módulo Financiero para el Trámite de Cuentas en la plataforma Forest- BPMs**, requerido por la UPRA.

(...)"

Pese a la respuesta dada por la entidad, se tiene que los estudios previos del contrato objeto de revisión, por parte del equipo auditor, no justifican económicamente la valoración del objeto contratado, inobservando lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1510 de 2013.

### **Hallazgo No. 3. Contrato 284 PC TECH MILLENIUM S.A.S**

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

*"...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes*

(...)

- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.**
- iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto."**

Por otra parte, *"el principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. En virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...). La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual reflejan los*

*respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan hacer uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros<sup>5</sup>.*

Finalmente, tal como lo expresa Colombia Compra Eficiente<sup>6</sup>, *“El análisis del sector hace parte de la planeación del Proceso de Contratación y materializa los principios de planeación, de responsabilidad y de transparencia consagrados en la Ley 80 de 1993”.*

La UPRA suscribió el contrato 284/2016 con PC TECH MILLENIUM S.A., por \$58,3 millones, con el objeto de *“Compra, instalación, configuración y puesta en funcionamiento de un sistema de comunicaciones digitales interna para la UPRA”.*, el cual incluyó 5 monitores industriales Samsung 40”, 6 monitores LED LG de 43”, licenciamiento de software, instalación, soportes a techo o pared, mano de obra, materiales, Cable HDMI, telón eléctrico, reubicación e instalación de dos monitores existentes y obra civil en caso de requerirse.

Revisado dicho contrato, se evidenciaron deficiencias en la planeación, ya que si bien cuenta con un estudio de mercado, donde se discriminan los valores por cada elemento y servicio, tanto el pliego de condiciones como el contrato, no segregan dichos valores, dejando un valor total global, lo que conllevó a que el registro contable de los bienes se realizara por un mayor valor, que para las pantallas Samsung ascendió a \$7’6 millones y para las pantallas LG a \$4.7 millones por cada una, debiendo realizar posteriormente reclasificación de cuentas.

De otra parte, se incluyeron valores que no hacen parte del costo del bien, ya que si bien el Régimen de Contabilidad Pública Numeral 2.9.1 de las normas técnicas<sup>7</sup>, permite la inclusión de los gastos que conlleva la puesta en marcha, es claro que se refiere a bienes y servicios nuevos y no a bienes ya existentes en la entidad, como sucedió respecto de la reubicación e instalación de los dos monitores pre existentes y en uso por la entidad, los cuales en consecuencia, fueron registrados por un mayor valor.

#### **Hallazgo No. 4. Manejo en Almacén de Bienes Electrónicos (D2).**

El Procedimiento Interno GAD-PD-001 *“Entrada, salida y control de bienes de*

---

<sup>5</sup> Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006

<sup>6</sup> Guía para la Elaboración de Estudios del sector G-EES-02

<sup>7</sup> “( ) para efectos del reconocimiento contable, se aplicará como regla general, el costo histórico, el cual está constituido por el precio de adquisición o importe original, adicionado con todos los costos y gastos en que ha incurrido la Entidad Contable Pública para la prestación de servicios, en la formación y colocación de los bienes en condiciones de utilización o enajenación. Además, las adiciones o mejoras efectuadas a los bienes, conforme a normas técnicas aplicables a cada caso, harán parte del costo histórico ( )”

*almacén”, numeral 7º, establece la responsabilidad en cabeza del Técnico Administrativo para la entrega de bienes. En concordancia con dicho procedimiento, el manual de funciones de la UPRA, adoptado mediante Resolución No. 155 de 2015, determina dentro de las funciones, para el cargo mencionado, las de: “1. Recibir materiales, repuestos, equipos y otros suministros que ingresan al almacén, generando el respectivo comprobante, de acuerdo con los procedimientos internos y siguiendo la normatividad vigente y 3. Entregar los elementos solicitados por las diferentes dependencias de acuerdo a la normatividad vigente”.*

Sin embargo, se evidenció que quien realiza el manejo y administración del almacén respecto de los equipos de cómputo, TV, pantallas y demás, a través del formato “ENTREGA DE BIENES” es un Profesional Especializado grado 2028-17 del Área Funcional Oficina TIC, quien no tiene asignada dicha función, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.2.3 del Manual de Funciones.

En este sentido, la Técnico Administrativo 32124-16 no ejerce dicha responsabilidad, lo cual se evidencia en la ausencia de firmas en los formatos dispuestos para tal fin, como aconteció respecto de las pantallas adquiridas a través del contrato 284/2016.

Lo anterior, denota debilidades de control interno en el seguimiento a la adecuada ejecución de dicho proceso y al cumplimiento de las funciones inherentes a cada uno de los cargos.

Este hallazgo tiene presunta connotación Disciplinaria, dada la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte del funcionario responsable del manejo y administración de los equipos electrónicos de la UPRA, de acuerdo con lo previsto en el manual de funciones y los procedimientos adoptados para tal fin.

En respuesta al presente hallazgo, la entidad manifestó lo siguiente:

*“En este sentido, la UPRA en el marco de su Sistema de Gestión Integrado en el Proceso de Gestión de Información y Conocimiento tiene implementado el procedimiento “Administración de infraestructura tecnológica” código GIC-PD-006, el cual establece en su actividad 19 Anexo 2:*

*“Levantar o Actualizar el GIC-FT-022 Hoja de vida del equipo con los datos necesarios y diligenciar el formato de GAD-FT- 003 Entrega de bienes, relacionando los datos de identificación de los diferentes periféricos que componen el equipo y del usuario responsable”. (Véase **Anexo 2** procedimiento “Administración de infraestructura tecnológica” código GICPD- 006)*

*Este procedimiento viene siendo realizado por el profesional responsable de la infraestructura tecnológica, Profesional Especializado grado 2028-17 del Área Funcional Oficina TIC y responde efectivamente con lo señalado en el Manual de Funciones conforme el procedimiento vigente.*

*Por lo anterior, se evidencia que el funcionario mencionado cumple con el Manual de Funciones y con el procedimiento establecido por la UPRA. Por ello, se solicita respetuosamente retirar la connotación disciplinaria de la Observación.*

*Además se informa que los procedimientos: Entrada, Salida y Control de Bienes del Almacén Código GAD-PD-001 y Administración de infraestructura tecnológica Código GIC-PD-006, se encuentran en proceso de actualización dentro del SGI, en atención a las actividades previstas en el Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR para las vigencias 2014-2015, para garantizar, en especial, el cumplimiento de las actividades de los procedimientos de cada área y el adecuado diligenciamiento de los formatos dispuestos.”*

#### **Hallazgo No. 5. Gestión Documental**

El Decreto 2609 de 2012 **“Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado”**, establece en el artículo 8, lo siguiente:

*“Instrumentos archivísticos para la gestión documental. La gestión documental en las entidades públicas se desarrollará a partir de los siguientes instrumentos archivísticos.*

- a) El Cuadro de Clasificación Documental (CCD).*
  - b) La Tabla de Retención Documental (TRD).*
- (...)”*

*Así mismo, en el artículo 22, prescribe: “Aspectos que se deben considerar para la adecuada gestión de los documentos electrónicos. Es responsabilidad de las Entidades Públicas cumplir con los elementos esenciales tales como: autenticidad, integridad, inalterabilidad, fiabilidad, disponibilidad y conservación, que garanticen que los documentos electrónicos mantienen su valor de evidencia a lo largo del ciclo de vida, incluyendo los expedientes mixtos (híbridos), digitales y electrónicos.”*

De igual manera, el Acuerdo No. 005 del 15 de marzo de 2013 expedido por el Archivo General de la Nación, establece:



*“Artículo 6°. Clasificación documental en los archivos de gestión. Las diferentes dependencias de la entidad, con fundamento en el Cuadro de Clasificación Documental y la Tabla de Retención Documental – TRD, deben velar por la clasificación de los documentos que conforman los archivos de gestión, mediante la identificación de los tipos documentales producidos en desarrollo de la gestión administrativa, la agrupación de los mismos en expedientes, subseries y series, atendiendo a los principios de procedencia, orden original y demás requisitos exigidos en la normatividad que sobre esta materia expida el Archivo General de la Nación.”*

Finalmente, el Acuerdo No. 002 del 14 de marzo de 2014 expedido por el Archivo General de la Nación, establece en los artículos 4 y 5, lo siguiente:

*“Artículo 4. Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, teniendo en cuenta los principios de procedencia, orden original e integridad, así como a conformar las unidades documentales simples en el caso de documentos del mismo tipo documental.*

*De igual forma, están obligadas a clasificar, organizar, conservar, describir y facilitar el acceso y consulta de sus unidades documentales durante todo el ciclo de vida.”*

*Artículo 5°. Creación y conformación de expedientes. Los expedientes deben crearse a partir de los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad y las tablas de retención documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales.*

*PARÁGRAFO. Los expedientes se conformarán con la totalidad de los documentos de archivo agrupados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, independientemente del tipo de información, formato o soporte y deben agruparse formando series o subseries documentales.”*

Durante el proceso de revisión de las carpetas físicas y electrónicas correspondientes a la muestra selectiva de contratos, se evidenciaron deficiencias de gestión documental, relacionadas con ausencia de tablas de retención documental, y falta de algunos soportes de las diferentes fases contractuales, lo cual afecta la debida conformación de los expedientes

Lo anterior, no permite a la entidad llevar un control y registro cronológico de los documentos archivados, y por lo tanto dificulta el análisis y consulta de la información correspondiente.

### **2.1.3. Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable**

#### *2.1.3.1 Evaluación Estados Contables*

##### *Balance General*

Para la vigencia 2016, los Estados Financieros de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA, reportó activos por valor de \$3.164 millones, representados así: Efectivo y cuentas por cobrar \$10 millones, propiedad planta y equipo \$1.074 millones, otros activos intangibles (software) \$2.080 millones.

El Pasivo asciende a \$1.654 millones, representado en cuentas por pagar \$756 millones, acreedores varios y retenciones \$326 millones, obligaciones laborales \$572 millones.

El Patrimonio ascendió en 2016 a \$1.531 millones, con un crecimiento de \$1.520 millones respecto al saldo de 2015, por valor de \$11 millones. El ejercicio contable de 2016 arrojó un superávit por valor de \$2.099 millones, en tanto que en a 31 de diciembre de 2015 el resultado fue deficitario, por valor de -1.026 millones.

##### *Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental*

Para el año 2016, los ingresos totales ascendieron a \$23.687 millones, recursos provenientes del presupuesto nacional.

Los gastos contables de la vigencia ascendieron a \$21.589 millones, representados en gastos de administración \$7.259 millones y gastos de operación \$14.330 millones.

El resultado contable del ejercicio registró superávit por valor de \$2.099 millones, con una variación (+) de \$3.125 millones respecto a la vigencia anterior que cerró con déficit por valor de -1.026 millones.

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta la materialidad de las cifras, se analizaron las cuentas del Activo, Propiedad Planta y Equipo e Intangibles.

El análisis incorporó las respectivas cuentas correlativas del Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental y evaluación al sistema de control

interno contable de la entidad.

Como resultado de la evaluación del Control Interno Contable de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA, se obtuvo una calificación de UNO punto OCHENTA Y DOS (1.82), que lo ubica en el rango de control interno contable **CON DEFICIENCIAS**, debido a riegos de control no materiales, sin efecto en la razonabilidad de los saldos contables.

Por otra parte, no obstante, el cumplimiento de los protocolos definidos por el Ministerio de Hacienda para el registro de los compromisos, pagos y reportes a través del SIIF, se emite concepto presupuestal **CON SALVEDAD**, por deficiencias cuya materialidad no afectan, en forma importante, la consistencia de las operaciones registradas, así:

- Ineficacia operativa de controles en el proceso presupuestal, identificadas por parte de la oficina de Control Interno de la entidad. Informe tenido en cuenta como insumo de auditoría por parte de la CGR.
- Incumplimiento de principios presupuestales referidos en los hallazgos formulados por la CGR vigencia 2016.

Como resultado del análisis, se determinaron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo No. 6. Cualidades de la información contable**

Con fundamento en el Régimen de Contabilidad Pública (RCP), adoptado mediante la resolución No. 354 de 2007, el cual contiene la regulación contable pública de tipo general y específico y está conformado por el Plan General de Contabilidad, el Manual de Procedimientos y la Doctrina Contable Pública. Y adicionalmente, los criterios establecidos en la Resolución No. 357 del 23 de julio de 2008, por la cual se adoptó *“el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación”*, resolución vigente en el periodo auditado, no obstante la expedición de la resolución No. 193 del 5 de mayo de 2016 por la cual *“se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable”* cuya vigencia fue modificada por la Resolución No 693 del 6 de diciembre de 2016 por la cual *“se modifica el cronograma de aplicación del marco normativo para entidades de gobierno, incorporado al Régimen de contabilidad Pública mediante la Resolución No. 533 de 2015, y la regulación emitida en concordancia con el cronograma de aplicación de dicho marco normativo”*.

Se efectuó revisión mediante muestra selectiva de los registros de ingreso a Almacén generados en el proceso de adquisición de bienes de la UPRA, donde se evidenciaron debilidades de control en las diferentes etapas de dicho proceso, así:

- Deficiencias en el ingreso oportuno de bienes al almacén, por cuanto la información que se genera en las áreas proveedoras, no es suministrada con la debida regularidad dentro del periodo contable en que se ejecutan.
- No se realizan conciliaciones y cruces de saldos periódicamente, entre las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería, y otras áreas y/o procesos de la entidad proveedores de información.
- Los registros manuales, en herramientas de Excel, pese a sus protocolos de seguridad, no garantizan la integridad de la información, la oportunidad de los registros, ni la exactitud de los cálculos de la depreciación, generando así partidas conciliatorias Contabilidad – Almacén.
- Se evidencian errores en la valoración de los bienes ingresados a almacén, es el caso de las entradas No. 30 y 40 de 2016, objeto de ajuste y reclasificación contable posterior. Situación que se genero ante la falta de claridad en los documentos soporte dada la complejidad técnica de la operación registrada.
- Las placas que identifican los elementos inventariados son utilizadas sin protocolos de seguridad, ni control de placas perdidas o anuladas, en consecuencia, no constituyen una herramienta de control efectiva.

Lo anterior genera riesgos de índole contable no materiales, sin efecto en la razonabilidad de los saldos contables del Grupo Contable 16- Propiedad Planta y Equipo, y Grupo 19 - Otros Activos (intangibles).

### **Hallazgo No. 7. Aplicación de Inventarios**

La Ley 87 de 1993, artículo 4, literal i; establece para toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos, implementar entre otros aspectos, como elementos de control interno, el establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control.

Como respuesta a los requerimientos planteados por los profesionales encargados de la administración de los bienes de la Unidad, se puso en producción según acta (sin número) de fecha 20 de mayo 2015, la aplicación de inventarios desarrollada por la Oficina TIC de la UPRA, la cual incluye los módulos de creación del proveedor, creación de elemento, entrada a almacén, entrega del bien y consultas; precisando que esta aplicación no tendrá la funcionalidad de cálculo de depreciación, para lo cual se evaluará la adquisición de una solución ERP.

Sin embargo, la aplicación no se está utilizando y a la fecha de visita de la comisión de auditoría (abril de 2017), el control y gestión de los inventarios se lleva en un archivo de Microsoft Excel.

Lo anterior genera deficiencias en el control de activos y elementos de consumo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA, ocasionado por ausencia de directrices por parte de los responsables del área o la Alta Dirección, que conlleve a la utilización del aplicativo desarrollado.

### 2.1.3.2. Evaluación Presupuesto.

La entidad es responsable de los cálculos en el formato de ante proyecto del presupuesto, diligenciando cada uno de los apartes de los formularios, (presupuesto, planeación y secretaria general) con fundamento en registros históricos y proyecciones autorizadas en el techo presupuestal o límite de la regla fiscal. La UPRA no genera recursos propios ni cuenta con deuda pública, por lo tanto, solo se diligencia el formulario de gastos y formulario de nómina.

Conforme al Decreto de Liquidación 2550 del 30 de diciembre de 2015, el presupuesto inicial de la UPRA para la vigencia 2016 ascendió a la suma de \$22.007,4 millones, distribuidos así: **Funcionamiento** (Adquisición Bienes y Servicios-Nomina-“Cuota de Arbitraje” (sic) un valor de \$6.762.4 millones; **Inversión** \$15.244.9 millones.

En cumplimiento del Art 102 de la ley 1769 de 2015, que facultó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que a través del Decreto de liquidación del presupuesto se constituyera una provisión sobre el mismo del 1%, se provisionó un valor total de \$162 millones, de los cuales le correspondió a funcionamiento \$9,6 millones y a inversión \$152,4 millones.

Durante la vigencia se efectuaron adiciones por valor de \$1.279 millones (en funcionamiento) y reducciones por \$1.161 millones (\$761 millones en funcionamiento y \$400 millones en inversión), para un presupuesto final de \$22.125,6 millones y pagos realizados por \$20.800,6 millones, tal como se refleja en la siguiente tabla:

**Tabla No. 7**  
**Presupuesto UPRA 2016 (Expresado en Millones de Pesos)**

RUBRO	APROPIACION INICIAL	APROPIACION VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	APROPIACIÓN FINAL NO COMPROMETIDA
Funcionamiento	6 762,4	7 280,7	7 198,6	7 198,1	7 117,6	80	0 6	78
Inversión	15 245,0	14 844,9	14 478,6	14 424,5	13 683,0	741	54	361

RUBRO	APROPIACION INICIAL	APROPIACION VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS	CUENTAS POR PAGAR	RESERVAS	APROPIACIÓN FINAL NO COMPROMETIDA
TOTAL	22.007,4	21 125,6	21.677,2	21.622,6	20.800,6	822	54 6	439

Del presupuesto apropiado para la vigencia 2016, se asignó para funcionamiento el 33% y el 67% para inversión.

Se solicitaron dos (2) vigencias futuras, de las cuales una fue para el contrato de arrendamiento con Mukis SAS, por valor de \$492.6 millones, para la vigencia 2017. Y para el contrato con la firma UNE, para la vigencia 2017, por valor de \$48 millones, de los cuales se apropiaron \$30.3 millones, y para la vigencia 2018 la suma de \$24 millones, de los cuales se apropiaron \$14.8 millones.

La ejecución de las cuentas por pagar y las reservas presupuestales constituidas en el **2015** para su pago en la vigencia 2016 se refleja de la siguiente manera:

**Cuentas por pagar:** \$1.962.5 millones. Fueron canceladas en su totalidad.

**Reservas Presupuestales:** Respecto a las constituidas en 2015 para la vigencia 2016, por un valor de \$917.6 millones, se ejecutó la suma de \$825.8 millones (90%).

El REZAGO PRESUPUESTAL para la VIGENCIA 2016, estuvo conformado por Cuentas por Pagar por valor de \$821.9 millones y Reservas por \$54.6 millones.

- **Cuentas por Pagar:** El total de las cuentas por pagar en funcionamiento fue de \$80.4 millones y en inversión fue la suma de \$741.5 millones.
- **Reservas Presupuestales:** Para Funcionamiento ascendieron a un valor de \$570.120 pesos y para Inversión \$54.1 millones.

Las reservas presupuestales corresponden al 6.24% y el 93.76% son cuentas por pagar presupuestales del total del rezago. Respecto a la vigencia anterior el rezago presupuestal disminuyó en 69,6%.

Analizado el rezago por rubros, se determinó que el 35,5% corresponde al programa *"Fortalecimiento de planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y de la regularización del mercado de tierras nivel nacional"*, el 34,5% corresponde a la *"Fortalecimiento a la gestión de información y conocimiento requeridos por la UPRA a nivel nacional"*, el 9,6% corresponde *"Formulación y ajuste de una metodología general para la zonificación de plantaciones forestal con fines comerciales en Colombia"* y el 6,4% *"Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la unidad de planificación de tierras"*

rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios nacional”.

Respecto del cumplimiento del art 78 del Decreto 111 de 1996, que establece: “*En cada vigencia, el gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ello, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior (...)*”, se observó que al 31 de diciembre de 2016, el monto total de reservas presupuestales de Gastos de funcionamiento equivalen al 0,0026% de la apropiación para estos gastos, y respecto de los gastos de Inversión la reserva constituida es el 0,25% de la apropiación correspondiente.

De acuerdo con la revisión efectuada a la ejecución presupuestal en la vigencia 2016 se establecieron los siguientes hallazgos:

### Hallazgo No 8. Constitución Reservas Presupuestales

El Estatuto Orgánico del Presupuesto expedido mediante Decreto 111 de 1996, establece respecto al régimen de apropiaciones y reservas en su Artículo 89 que, “... *Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.*”

En la vigencia 2016, la UPRA constituyó reservas presupuestales por valor de \$54.681.276,26, de las cuales, la suma de \$570.120 correspondieron al rubro de funcionamiento y \$54.111.156.26 a Inversión, tal como se detalla en la siguiente tabla:

CONTRATISTA	CONTRATO/CONVENIO	VALOR CONTRATO En pesos	VALOR RESERVA En pesos
ORGANIZACION TERPEL S A	008/2016	10'800 000	195 400
SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.	131/2016	7'000 000	374 720
JULY MARCELA RODRIGUEZ MUSTAFA	153/2016	47'250 000	4 350 000
CORPORACION COLOMBIANA DE INVESTIGACION AGROPECUARIA	231/2016	181'901 967	18.190 197
JENNY PATRICIA GOMEZ LINARES	187/2016	55'955 000	23.363 667
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA – ETB	280/2016	4'000 000	2 527 292 26
ANGELICA LORES MEDINA	267/2016	5'680 000	5'680 000
<b>TOTAL</b>			<b>54'680.276,26</b>

Fuente UPRA Elaboración Equipo Auditor CGR

Al realizar la revisión selectiva de las reservas anteriormente relacionadas, se estableció que la constitución de las mismas, correspondientes al contrato de prestación de servicios 153 de 2016, contrato interadministrativo 131 de 2016 y la orden de compra 008 de 2016; no se sujetó a la normatividad presupuestal aplicable, teniendo en cuenta que para dichos casos se constituyeron con base en las cuentas de cobro y/o facturas presentadas por los contratistas, sobre bienes y servicios efectivamente prestados, por lo cual se debió constituir cuentas por pagar.

Lo anterior evidencia una inconsistencia de la información presupuestal registrada y reportada, distorsionando la ejecución presupuestal de la entidad, causada por el incumplimiento de la normatividad legal vigente.

En su respuesta al presente hallazgo, la UPRA manifestó lo siguiente:

*“La situación planteada por el Grupo Auditor, señala que los contratos 153 y 131 y la orden de compra 008 de 2016, no se sujetaron a la normatividad presupuestal aplicable, constituyéndola como reserva presupuestal para poner en contexto, es necesario advertir que los hechos que rodearon esta clasificación obedeció a la interpretación de los parámetros establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien a través de la circular externa 062 estableció los procedimientos para el cierre contable 2016, con los siguientes lineamientos, en especial el punto 9.2 literal c que dice: **“registro de obligaciones en el periodo de transición: Durante el periodo de transición, conforme los señala las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto para la vigencia 2016, se puede efectuar el registro de obligaciones de los bienes y/o servicios recibidos a satisfacción a 31 de diciembre de 2016 y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos de 2016 y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago a 31 de diciembre de 2016, para lo cual en la transacción de registro de obligaciones se podrá seleccionar la fecha de diciembre 31 de 2016 .”**”*

*En ese momento la entidad realizó la liquidación de las **cuentas por pagar** para dicha vigencia de acuerdo con la normatividad en concordancia por lo establecido en la circular en comento, sin embargo, al momento de realizar el registro en el sistema integrado de información financiera SIIF, este no tenía habilitado la fecha del 31 de diciembre de 2016.*

*Ante esta circunstancia, inmediatamente, se reportó a la mesa de ayuda de SIIF, y con oficio suscrito por el MHCP el día 03 de enero de 2017, se impartieron instrucciones a las entidades para la constitución de cuenta por pagar y reservas presupuestales, generando una confusión e interpretación del último párrafo*



*que señala: “no es procedente realizar registros de compromisos ni obligaciones, ni pagos después la fecha señalada sino en casos excepcionales de ajuste”.*

*Ante la imposibilidad de registrar las cuentas por pagar de la vigencia 2016, como lo tenía previsto la UPRA, la responsable de la Gestión Presupuestal procedió a realizar la constitución como reserva presupuestal y, posteriormente, Gestión Contable, realizo el registro correspondiente en el aplicativo SIIF para que se efectuará el pago como rezago en la vigencia 2016.*

*Faltando un día para el cierre del periodo de transición (19 de enero de 2017) la dirección de la UPRA, recibió y dio a conocer el correo de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, en el que se manifiesta: “por instrucciones del Director General del presupuesto Público Nacional, me permito solicitarle, que en atención a las instrucciones que se deben impartir para el cierre definitivo del presupuesto de la vigencia 2016 y de acuerdo con la reunión celebrada con las entidades el pasado 17 de enero en horas de la tarde, se habilite a las entidades para efectuar los ajustes a los saldos registrados en el SIIF a 31 de diciembre de 2016 con el propósito de que los mismos se realicen a más tardar el 20 de enero de 2017. Dichos ajustes deberán efectuarse en las cuantías máximas que serán comunicadas por esta dirección a las entidades”.*

*Ante esta instrucción, el asistente contable procedió a anular los registros para pago como rezago de 2016 e igualmente el funcionario de presupuesto realizo la anulación de la reserva constituida en días anteriores. Con los saldos liberados Contabilidad nuevamente efectuó el ingreso de las obligaciones con fecha a 31 de diciembre de 2016 para su constitución, esta vez, como cuentas por pagar, con el fin de dar cumplimiento a las instrucciones impartidas. (...)*

### **Hallazgo No. 9. Programación Integral en Gastos de Funcionamiento**

Se evidenció que el presupuesto para gastos de funcionamiento de la UPRA, para la vigencia fiscal 2016, no contempló en su totalidad los gastos necesarios para el funcionamiento, como lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto, principio presupuestal de Programación integral. *“Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes”.*

El presupuesto de funcionamiento UPRA-2016 se observó desfinanciado con base en las siguientes situaciones:

1. En lo que respecta al rubro de arrendamientos y servicios implícitos en el tema de locación, ya que contó con una asignación inicial de \$424.435.765; apropiación final de \$356.798.745 y valor ejecutado de \$322.198.745. Sin embargo, la ejecución por arrendamientos mediante contratos con la firma MUKIS SA – NIT 800207646, en la vigencia 2016 ascendió a \$787.999.600, diferencia que se imputó a rubros de inversión, según se muestra en la siguiente tabla:

DOCSC	NUMERO_DOCSOPORTE	RUBRO_PRESUPUEST	NOMBRE RUBRO	REC	VALOR_INCI	VALOR_FINAL	
CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	176-2016	A-2-0-4-10-2	ARRENDAMIENTOS BIENES INMUEBLES	10	389 835 765	317 198 745	
	176-2016	C-520-1100-1-0-10	ARRENDAR Y ADECUAR LOCATIVAMENTE LA SEDE PARA EL FUNCIONAMIENTO INTEGRAL DE LA UPRA	11	297 000 000	297 000 000	
	176-2016	C-520-1100-1-0-10	ARRENDAR Y ADECUAR LOCATIVAMENTE LA SEDE PARA EL FUNCIONAMIENTO INTEGRAL DE LA UPRA	10	219 363 775	134 400 875	
	287 DEL 16 DE DIC 2016	A-2-0-4-10-2	ARRENDAMIENTOS BIENES INMUEBLES	10	5 000 000	5 000 000	cuenta por pagar
	287 DEL 16 DE DIC 2016	C-520-1100-1-0-10	ARRENDAR Y ADECUAR LOCATIVAMENTE LA SEDE PARA EL FUNCIONAMIENTO INTEGRAL DE LA UPRA	10	34 399 980	34 399 980	
					945 599 520	787 999 600	

2. El presupuesto de funcionamiento 2016 de la UPRA, no contó con la apropiación presupuestal necesaria, a efectos de financiar la convocatoria a concurso público de méritos para la selección y nombramiento en carrera administrativa de 52 empleos. El costo aproximado del proceso de selección es de \$1.400 millones de acuerdo a información de la entidad.

Lo anterior es consecuencia de una deficiente planeación de la entidad, lo cual genera riesgos para su normal funcionamiento. Aspecto que se ve agravado con la determinación del MHCP de realizar provisión del 1% de los recursos en los gastos generales y transferencias al igual que en inversión de las entidades<sup>8</sup>, ya que estos recursos finalmente terminan como no ejecutados al no ser liberados con oportunidad para su reasignación. En efecto para la vigencia 2016, se presentó pérdida de recursos apropiados por este concepto, por valor total de \$162.095.992.

### Hallazgo No. 10. Ejecución Contrato No. 131 de 2016

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa así:

<sup>8</sup> En virtud de la facultad concedida al MHCP en el artículo 102 de la Ley 1769 de 2015 para que en el decreto de liquidación constituya en cada sección presupuestal una provisión equivalente al 1% del monto total del Presupuesto General de la Nación excluyendo los recursos del Sistema General de Participaciones para cubrir posibles caídas en los ingresos CC Art 106 Decreto 2550 de 2015

*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”*

El artículo 8º de la Ley 42 de 1993, establece respecto del principio de eficiencia en la gestión fiscal del Estado, que *“permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados”*.

Durante la vigencia 2016, la UPRA suscribió el contrato interadministrativo 131 de 2016 con Servicios Postales Nacionales S.A con el objeto de *“Prestar los servicios de recolección, admisión, curso y entrega de toda clase de correspondencia y demás servicios postales que requiera la Unidad a nivel Urbano Nacional e Internacional”*, por un valor de \$7'000.000, el cual al final del cierre de la vigencia presentó tan solo una ejecución del 48%.

Al momento de hacer la estimación del valor del contrato, se contempló como una variable para su cálculo, la dinámica de operaciones de envíos de correos de la vigencia 2015, que correspondió a un monto total de \$5'372.000 y aunque se mencionó que a mediados de la vigencia 2016, entraría en funcionamiento el sistema de Gestión Documental Electrónico, no se previó su impacto o efectos en cuanto a la reducción en la utilización de los servicios de mensajería contratados con Servicios Postales Nacionales S.A., lo que en últimas implicó la no ejecución de recursos comprometidos por valor de \$3.619.400.

Lo anterior denota deficiencias en la gestión del proceso contractual y presupuestal respectivo, generando que los recursos dejados de ejecutar no se hubieran aplicado a otros fines misionales o de apoyo, necesarios para la entidad

#### **2.1.4. Evaluación de Control Interno**

El resultado obtenido es de **82,75**, valor que sitúa a la entidad en el nivel **EFICIENTE** dadas las calificaciones de cada uno de los componentes evaluados en la matriz correspondiente.

Entre otros, los aspectos que sustentan la anterior calificación corresponden a:

- Debilidades en la estructuración de los procesos contractuales, respecto de los estudios previos en concordancia con lo contractualmente suscrito en cantidades, valores globales, que conlleva a realizar reclasificación de cuentas, dado que se realizan en algunos casos registros contables por mayor valor, pese e no afectar significativamente los estados contables.

- Debilidades presentadas en la coordinación entre oficina TIC y Almacén para el manejo y entrega de equipos electrónicos.
- Formulación de proyectos en materia de Gastos de Inversión vs. Gastos de funcionamiento.
- Situaciones detalladas en el hallazgo No. 6 del presente informe.

#### **2.1.5. Seguimiento al Plan de Mejoramiento**

Efectuada la evaluación en desarrollo del proceso auditor adelantado a la UPRA, vigencia 2016, sobre el grado de cumplimiento y avance del plan de mejoramiento vigente, con base en el informe de avance presentado por la entidad con corte a mayo de 2017, se estableció lo siguiente:

El plan de mejoramiento vigente de la UPRA, contiene 19 hallazgos con 29 acciones de mejora, de las cuales, con corte al 12 de mayo de 2017, se debieron cumplir 9.

De las 9 acciones de mejora, cuatro (4) son de carácter legal y cinco (5) de gestión financiera y presupuestal, de donde se concluye que:

Las acciones de mejora de carácter legal, no son efectivas dado que no subsanan las debilidades encontradas, pues se encaminan a actualizar formatos del proceso contractual pero el contenido y las especificaciones no son puntuales y claras.

En cuanto al hallazgo (H1) Gestión Documental Proyecto de Inversión, se establece que se allega como soporte el documento: "solicitud de creación, modificación o eliminación de documentos" mediante el cual se solicita la elaboración del procedimiento "Actualización de Proyectos de Inversión en Ejecución", para diferenciar las etapas de formulación (procedimiento existente PLEPD- 002) y actualización (Nuevo procedimiento) de los proyectos de inversión en ejecución, sin embargo, no se adjunta el documento "procedimiento aprobado" cuya fecha de terminación de la actividad de mejoramiento estaba prevista para el 28/02/17.

Finalmente, para los hallazgos relacionados con gestión financiera y presupuestal, en general se evidenció que las acciones de mejora no son efectivas, entre otras razones, porque su formulación se limita a superar un hecho puntual sin mitigar y/o controlar los riesgos de control contable de la cadena de valor del proceso correspondiente, y eliminar así la causa de los hallazgos detectados. Aspecto reiterado en los hallazgos formulados por la CGR en contexto con las oportunidades de mejora identificadas por la propia entidad a través de su oficina de Control Interno.

## 2.1.6. Seguimiento Glosas de la Cámara

### A. De orden Contable

“A 31 de diciembre de 2015, presentan déficit del ejercicio por valor de \$(1.026.052) miles.

- A 31 de diciembre de 2015, presentan variaciones patrimoniales negativas por valor de \$(1.395.888) miles.

- A 31 de diciembre de 2015, presentan déficit operacional por valor de \$(1.026.052) miles.

- **Una vez revisado el catálogo de cuentas, se encontró la siguiente cuenta con su respectivo saldo a 31 de diciembre de 2015 así:**

Miles de pesos

CÓDIGO	NOMBRE DE LA CUENTA	VALOR
163700	Propiedad planta y equipos no explotado	10.049

### SEGUIMIENTO CGR:

La variación patrimonial negativa por efecto del déficit operacional del ejercicio 2015, sustentado en su momento por la constitución de Cuentas por Pagar presupuestales al final de la vigencia, evento que se refleja en el estado de Actividad Económica, Financiera y Ambiental como gasto causado en el periodo contable 2015. Por su parte, el ingreso que soporta dichas cuentas por pagar se ve reflejado en el periodo contable 2016, toda vez que el momento de su causación esta soportado con la materialización del pago de las obligaciones a favor de terceros a través de la Cuenta Única Nacional, CUN. (Decreto No. 2785 del 29 de noviembre de 2013).

La situación descrita se refleja en el resultado de la vigencia auditada, 2016, con un superávit operacional como se indica en el cuerpo del presente informe. En efecto, ingresos presupuestales de 2015 se causaron contablemente en el 2016. Adicionalmente, la adquisición de bienes tangibles e intangibles adquiridos en 2016, imputados presupuestalmente a gasto de inversión, se causan contablemente como un mayor valor del activo incrementando el Superávit del ejercicio.

En el propósito de preservar la representación fiel de la situación financiera de la entidad en sus estados financieros, fundamento esencial de la contabilidad, el tema requiere ser analizado por el Comité de Sostenibilidad Contable, en el contexto de la convergencia hacia estándares internacionales de información

financiera, documentar una solicitud de concepto a la Contaduría General de la Nación y consecuentemente ajustar su política contable.

## **B. De orden Administrativo**

*“ - N5.3 Diferencias de los Valores Reportados en la Información y los Valores Establecidos Mediante Inventarios Físicos Derechos: Dentro del proceso de modernización para el manejo de la información, la oficina de TICs viene adelantando el proceso de implementación del sistema de eficiencia administrativa SAE, con la firma Macro proyectos, dentro de la información contable se registra esta transacción como un activo intangible que queda pendiente de legalizar por el almacén hasta tanto no se entregue la totalidad de software con su respectivo licenciamiento.*

*- N5.4 Otros Efectos y Cambios Significativos: Para este periodo la parametrización del sistema ocasionó que se registran afectaciones a cuentas de gastos que no están acordes a su naturaleza, como la adquisición de intangibles y el pago de algunos honorarios por inversión, por lo que se realizaron registros manuales para corregir estas inconsistencias, especialmente con los recursos destinados para el proyecto de zonificación.”*

## **SEGUIMIENTO CGR:**

De acuerdo con los procesos de verificación efectuados, se evidencia que la entidad efectuó los ajustes y reclasificaciones pertinentes y ajustados a principios contables, respecto de la incorporación de bienes tangibles e intangibles adquiridos en desarrollo del programa de implementación del sistema de eficiencia administrativa SAE

## **C. Otras observaciones**

*“La entidad no envió los siguientes informes:*

- El Informe cualitativo del Sistema de Control Interno Contable se encuentra incompleto y sin la respectiva firma del responsable.*
- El Informe Ejecutivo Anual MECI, solo enviaron la encuesta de la Función Pública”*

## **SEGUIMIENTO CGR:**

Con fundamento en la certificación expedida por el departamento Administrativo de la Función Pública, documento suministrado por la entidad, se evidencia que la UPRA presentó la información requerida conforme a la circular No. 100-01 de 2016, Radicado del informe: No. 117.

Por su parte el informe de control interno, se observó presentado en forma íntegra, finalizando con la descripción de fortalezas, debilidades, evaluación del avance respecto a las recomendaciones realizadas y recomendaciones finales de auditoría.

#### **2.1.7. Denuncias, Peticiones y otras solicitudes ciudadanas**

En desarrollo del presente proceso auditor no se allegaron denuncias, peticiones u otras solicitudes de origen ciudadano.

### 3. ANEXOS



**ANEXO No. 1**

**TABLA CONSOLIDAD DE HALLAZGOS**

<b>TIPO DE HALLAZGO</b>	<b>NUMERO</b>	<b>VALOR (millones)</b>
<b>ADMINISTRATIVOS</b>	<b>10</b>	
<b>DISCIPLINARIOS</b>	<b>2</b>	
<b>PENALES</b>	<b>0</b>	
<b>FISCALES</b>	<b>0</b>	
<b>BENEFICIO DE AUDITORÍA</b>	<b>0</b>	

### Balance General

ENTIDAD CONTABLE PUBLICA: 923272425 UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES,  
ADECUACIÓN DE TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS

CODIGO	DESCRIPCION	ACTUAL 31-12-2016	ANTERIOR 31-12-2015
1	<b>ACTIVOS</b>	<b>\$ 3.184.399.021,79</b>	<b>\$ 2.773.057.682,79</b>
	<b>ACTIVOS CORRIENTE</b>	<b>\$ 94.605.515,00</b>	<b>\$ 101.403.294,00</b>
11	<b>EFFECTIVO</b>	<b>\$ 4.339.560,00</b>	<b>\$ 53.229.796,00</b>
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	\$ 4.339.560,00	\$ 53.229.796,00
14	<b>DEUDORES</b>	<b>\$ 5.592.657,00</b>	<b>\$ 7.413.622,00</b>
1470	OTROS DEUDORES	\$ 5.592.657,00	\$ 7.413.622,00
19	<b>OTROS ACTIVOS</b>	<b>\$ 84.673.298,00</b>	<b>\$ 40.759.876,00</b>
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	\$ 17.660.487,00	\$ 40.759.876,00
1910	CARGOS DIFERIDOS	\$ 67.012.811,00	\$ 0,00
	<b>ACTIVOS NO CORRIENTE</b>	<b>\$ 3.089.793.506,79</b>	<b>\$ 2.671.654.388,79</b>
16	<b>PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO</b>	<b>\$ 1.052.948.456,39</b>	<b>\$ 926.366.883,39</b>
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	\$ 61.713.103,00	\$ 2.246.920,00
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO	\$ 406.405.467,59	\$ 10.048.114,97
1645	PLANTAS, DUCTOS Y TUNELES	\$ 42.456.000,00	\$ 42.456.000,00
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	\$ 16.365.428,00	\$ 11.939.828,00
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	\$ 161.237.978,11	\$ 230.985.409,03
1670	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	\$ 1.096.369.900,40	\$ 1.119.832.306,10
1675	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y	\$ 157.900.000,00	\$ 157.900.000,00
1685	DEPRECIACION ACUMULADA (CR)	(\$ 889.499.420,71)	(\$ 649.041.694,71)
19	<b>OTROS ACTIVOS</b>	<b>\$ 2.036.845.050,40</b>	<b>\$ 1.745.287.505,40</b>
1970	INTANGIBLES	\$ 2.817.589.062,40	\$ 2.184.050.908,40
1975	AMORTIZACION ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR)	(\$ 780.744.012,00)	(\$ 438.763.403,00)
	<b>TOTAL ACTIVOS</b>	<b>\$ 3.184.399.021,79</b>	<b>\$ 2.773.057.682,79</b>
2	<b>PASIVOS</b>	<b>\$ 1.653.568.302,70</b>	<b>\$ 2.761.301.103,00</b>
	<b>PASIVOS CORRIENTE</b>	<b>\$ 1.653.568.302,70</b>	<b>\$ 2.761.301.103,00</b>
24	<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>\$ 1.081.186.144,70</b>	<b>\$ 2.285.485.050,00</b>
2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 756.526.183,00	\$ 1.719.189.085,00
2425	ACREEDORES	\$ 18.298.664,70	\$ 206.683.503,00
2436	RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE	\$ 306.361.297,00	\$ 359.612.462,00
25	<b>OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD</b>	<b>\$ 572.382.158,00</b>	<b>\$ 475.816.053,00</b>
2505	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	\$ 572.382.158,00	\$ 475.816.053,00
	<b>TOTAL PASIVOS</b>	<b>\$ 1.653.568.302,70</b>	<b>\$ 2.761.301.103,00</b>
3	<b>PATRIMONIO</b>	<b>\$ 1.530.830.719,09</b>	<b>\$ 11.756.579,79</b>
31	<b>HACIENDA PUBLICA</b>	<b>\$ 1.530.830.719,09</b>	<b>\$ 11.756.579,79</b>
3105	CAPITAL FISCAL	\$ 11.756.579,79	\$ 1.407.645.207,49
3110	RESULTADO DEL EJERCICIO	\$ 2.099.432.474,30	(\$ 1.026.052.665,35)
3120	SUPERAVIT POR DONACIÓN	\$ 2.080.000,00	\$ 0,00
3128	PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES	(\$ 582.438.335,00)	(\$ 369.835.962,35)
	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>\$ 3.184.399.021,79</b>	<b>\$ 2.773.057.682,79</b>

FELIPE FONSECA FINO  
Director General

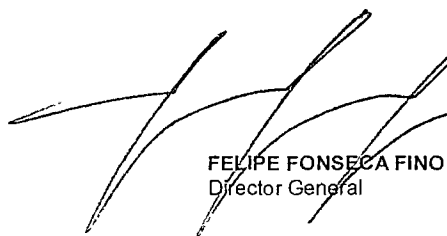
DENNIS WILLIAM BERMUDEZ  
Secretario General

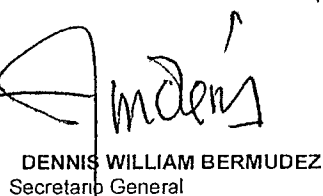
JAIRO ALEXANDER GUTIERREZ  
Contador TP 31106-T

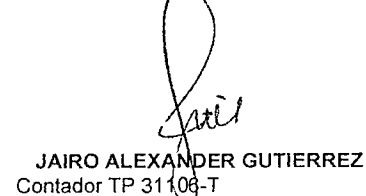
## Estado de Actividad Financiera, Económica, Social Y Ambiental

ENTIDAD CONTABLE PUBLICA: 923272425 UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES, ADECUACIÓN DE TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS

CUENTAS		ACTUAL	ANTERIOR
CODIGO	DESCRIPCION	01-01-2016 - 31-12-2016	01-01-2015 - 31-12-2015
	<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>		
4	<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>\$ 23.686.977.425,31</b>	<b>\$ 22.788.049.947,74</b>
47	<b>OPERACIONES</b>	<b>\$ 23.686.700.725,31</b>	<b>\$ 22.787.729.745,05</b>
4705	FONDOS RECIBIDOS	\$ 23.655.215.486,31	\$ 22.746.491.091,05
4722	OPERACIONES SIN FLUJO DE	\$ 31.485.239,00	\$ 41.238.654,00
48	<b>OTROS INGRESOS</b>	<b>\$ 276.700,00</b>	<b>\$ 320.202,69</b>
4805	FINANCIEROS	\$ 276.700,00	\$ 0,00
4815	AJUSTE DE EJERCICIOS	\$ 0,00	\$ 320.202,69
5	<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>\$ 21.587.544.951,01</b>	<b>\$ 23.814.102.613,09</b>
51	<b>DE ADMINISTRACION</b>	<b>\$ 7.259.022.738,01</b>	<b>\$ 6.712.469.187,07</b>
5101	SUELDOS Y SALARIOS	\$ 5.415.653.506,00	\$ 4.858.873.731,98
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	\$ 926.911.541,00	\$ 817.595.900,00
5104	APORTES SOBRE LA NOMINA	\$ 196.673.200,00	\$ 172.112.000,00
5111	GENERALES	\$ 687.930.552,01	\$ 822.562.901,09
5120	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES	\$ 31.853.939,00	\$ 41.324.654,00
52	<b>DE OPERACIÓN</b>	<b>\$ 14.336.929.925,00</b>	<b>\$ 17.096.247.688,33</b>
5202	SUELDOS Y SALARIOS	\$ 11.226.488.738,00	\$ 10.831.884.294,33
5211	GENERALES	\$ 3.110.441.187,00	\$ 6.264.363.394,00
57	<b>OPERACIONES</b>	<b>\$ 22.989.225,00</b>	<b>\$ 8.005.756,69</b>
5705	FONDOS ENTREGADOS	\$ 12.411.525,00	\$ 8.005.756,69
5720	OPERACIONES DE ENLACE	\$ 10.577.700,00	\$ 0,00
58	<b>OTROS GASTOS</b>	<b>(\$ 31.396.937,00)</b>	<b>(\$ 2.620.019,00)</b>
5815	AJUSTE DE EJERCICIOS	(\$ 31.396.937,00)	(\$ 2.620.019,00)
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT)</b>	<b>\$ 2.099.432.474,30</b>	<b>(\$ 1.026.052.665,35)</b>
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) DE</b>	<b>\$ 2.099.432.474,30</b>	<b>(\$ 1.026.052.665,35)</b>
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) DEL</b>	<b>\$ 2.099.432.474,30</b>	<b>(\$ 1.026.052.665,35)</b>

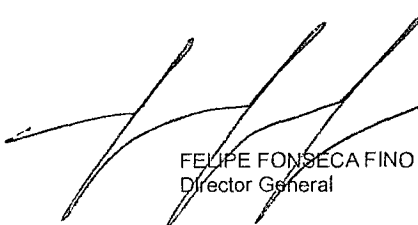
  
FELIPE FONSECA FINO  
Director General

  
DENNIS WILLIAM BERMUDEZ  
Secretario General

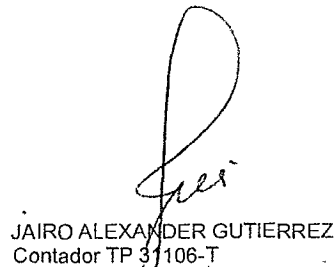
  
JAIRO ALEXANDER GUTIERREZ  
Contador TP 31106-T

**ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO**  
**DICIEMBRE 31 DE 2016**

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE DE 201	11.756.579,79		
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE DE 201	1.530.830.719,09		
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE PERIO			<u>1.519.074.139,30</u>
<b>DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES</b>			
	PERIODO ACTUAL 2 016	PERIODO ANTERIOR 2 015	
			1.519.074.139,30
<b>DISMINUCIONES</b>			<u>-1.608.491.000,35</u>
3105 CAPITAL FISCAL	11.756.579,79	1.407.645.207,49	(1.395.888.627,70)
3128 PROVISIONES AGOTAMIENTOS Y D	(582.438.335,00)	(369.835.962,35)	(212.602.372,65)
<b>INCREMENTOS</b>			<u>3.127.565.139,65</u>
3110 RESULTADOS DEL EJERCICIO	2.099.432.474,30	(1.026.052.665,35)	3.125.485.139,65
3120 SUPERAVIT POR DONACION	2.080.000,00	-	2.080.000,00

  
FELIPE FONSECA FINO  
Director General


  
DENNIS WILLIAM BERMUDEZ  
Secretario General

  
JAIRO ALEXANDER GUTIERREZ  
Contador TP 31106-T

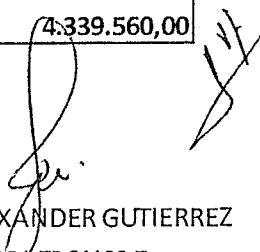
## ESTADO DE FLUJO DE EFECTIVO

ENTIDAD CONTABLE PUBLICA: 923272425 UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS  
RURALES, ADECUACIÓN DE TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS

<b>FLUJO DE EFECTIVO EN LAS ACTIVIDADES DE OPERACIÓN</b>	<b>5.417.651.552,71</b>
ORIGEN DE RECURSOS	27.042.186.097,72
DEPRECIACION ACUMULADA	889.499.420,71
AMORTIZACIONES ACUMULADAS	780.744.012,00
CUENTAS POR PAGAR	1.081.186.144,70
OBLIGACIONES LABORALES	572.382.158,00
PASIVOS ESTIMADOS	0,00
OTROS PASIVOS	0,00
FONDOS RECIBIDOS	23.686.977.425,31
OTROS GASTOS	31.396.937,00
APLICACIÓN DE PAGOS	21.624.534.545,01
DEUDORES	5.592.657,00
GASTOS DE ADMINISTRACION	7.259.022.738,01
GASTOS DE OPERACIÓN	14.336.929.925,00
OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	22.989.225,00
<b>FLUJO DE EFECTIVO EN LAS ACTIVIDADES DE INVERSION</b>	<b>-5.413.311.992,71</b>
ORIGEN DE RECURSOS	0,00
PATRIMONIO	0,00
APLICACION DE PAGOS	5.413.311.992,71
ADQUISICIÓN DE PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO	4.760.036.939,50
BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANT.	84.673.298,00
PATRIMONIO INSTITUCIONAL	568.601.755,21
<b>EFFECTIVO EQUIVALENTE AL FINAL DEL PERIODO</b>	<b>4.339.560,00</b>

  
FELIPE FONSECA FINO  
Director General UPRA

  
DENNIS WILLIAM BERMUDEZ  
Secretario General

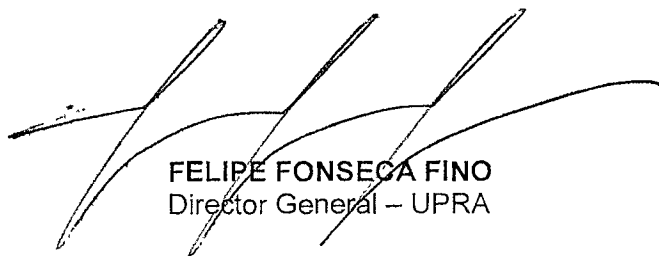
  
JAIRO ALEXANDER GUTIERREZ  
Contador UPRA TP 31106-T

## CERTIFICADO DE ESTADOS FINANCIEROS

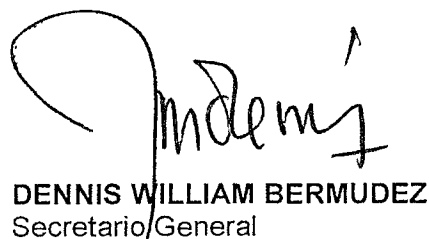
Nosotros el Director General, el Secretario General y Contador de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA certificamos que se han preparado los Estados Financieros Básicos: Balance General, Estado de Actividad Económica y Financiera, Estado de Cambios en el Patrimonio y las Operaciones Recíprocas a Diciembre 31 de 2016, en cumplimiento del numeral 5, capítulo II, Título III, Libro 2 del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública numerales.

Que las cifras incluidas son fielmente tomadas del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF II Nación, la contabilidad se elabora conforme a la normativa señalada en el Régimen de Contabilidad Pública, la información revelada refleja en forma fidedigna la situación financiera, económica, social y ambiental de la UPRA, además se ha verificado las afirmaciones contenidas en los estados contables básicos principalmente las referidas a:


- a. Los hechos, transacciones y operaciones han sido reconocidos y realizados por la entidad durante el período contable.
- b. Los hechos económicos se revelan conforme a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública.
- c. El valor de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, costos y cuentas de orden, ha sido revelado en los estados contables básicos hasta la fecha de corte
- d. Los activos representan un potencial de servicios o beneficios económicos futuros y los pasivos representan hechos pasados que implican un flujo de salida de recursos, en desarrollo de las funciones de cometido estatal
- e. La integridad de la información proporcionada, puesto que todos los hechos económicos, han sido reconocidos en ellos.



**FELIPE FONSECA FINO**  
Director General – UPRA



**DENNIS WILLIAM BERMUDEZ**  
Secretario General



**JAIRO ALEXANDER GUTIERREZ RIVEROS**  
Contador TP 31106-T