

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

Oficina de Control Interno

Nº INFORME: OCI-2019-029

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna al Proceso “Control Disciplinario Interno”

DESTINATARIOS:¹

- Claudia Ortiz Rodríguez, Presidente.
- Víctor Manuel Mondragón Maca, Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información (Delegado del Presidente - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno).
- Carolina Chinchilla Torres, Secretaria General.
- Patricia María Assís Doria, Gestor T1, encargada del empleo Jefe de Oficina de Planeación.
- Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Gestión Contractual, encargado del empleo Vicepresidente de Integración Productiva.
- Javier Enrique Cely Amézquita, Gestor T1, encargado del empleo Vicepresidente de Proyectos.

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

AUDITOR (ES): Ariana Isabel Gómez Orozco, Gestor T1.

Bryan Javier Duarte Villamil, Contratista.

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

OBJETIVO(S): Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para gestionar los riesgos del proceso "Control Disciplinario Interno".

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

- Recepción, radicación de la comunicación de la queja o informe.
- Evaluación del mérito de la queja o informe y del mérito de la indagación preliminar.
- Procedimiento verbal en contra del servidor público (Circunstancias señaladas en Art. 175 Código Disciplinario Único).
- Declaración de cierre etapa de investigación (Artículo 160A de la Ley 734 de 2002).
- Proferimiento pliego de cargos o auto de archivo.
- Evaluación del mérito de la interposición de recurso, de descargos y solicitud de pruebas.
- Evaluación de la procedencia del recurso de apelación.
- Traslado para alegatos.
- Proferimiento fallo sancionatorio o absolutorio de primera instancia.
- Evaluación y traslado al superior jerárquico para la decisión del recurso.
- Resolución en segunda instancia del recurso.
- Verificación del cumplimiento de las decisiones disciplinarias.
- Evaluación y análisis de los indicadores del proceso, seguimiento a los controles de riesgos e Informes de auditorías.

- Formulación y seguimiento del Plan de Acción Anual del proceso "Control Disciplinario Interno".

Período Auditado: Septiembre de 2017 a Julio de 2019.

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

LIMITACIÓN: En el desarrollo de esta auditoria se tuvo en cuenta la limitación de tipo legal para el acceso a expedientes disciplinarios, prevista en el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, en relación con la reserva de la actuación disciplinaria: *"En el procedimiento ordinario las actuaciones disciplinarias serán reservadas hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los derechos de los sujetos procesales. En el procedimiento especial ante el Procurador General de la Nación y en el procedimiento verbal, hasta la decisión de citar a audiencia. (...)"*. Por lo anterior, el universo de auditoría para la selección de la muestra analizada, estuvo compuesto por los expedientes disciplinarios que no presentaban reserva legal.

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

- Constitución Política de Colombia
- Ley 734 de 2002 *"(...) se expide el Código Disciplinario Único."*
- Ley 1474 de 2011 *"(...) normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."*
- Ley 1564 de 2012 *"(...) se expide el Código General del Proceso (...)"*.
- Decreto 2364 de 2015 *"(...) se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, (...)"*.

- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión (*CP-CDI-001, PR-CDI-001, PR-CDI-002, Mapas de Riesgo, Política de Administración del Riesgo, etc.*)
- Plan de Acción Institucional.
- Demás normatividad aplicable.

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

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

1. Incumplimiento de los términos en las etapas de los procesos disciplinarios, establecidos en la Ley 734 de 2002 referentes al desarrollo de la indagación preliminar y de la investigación disciplinaria.
2. Falta o indebida notificación o comunicación de las actuaciones procesales, teniendo en cuenta que, no se surtió la debida notificación a los sujetos procesales y/o comunicación al quejoso, la formalidad para dar a conocer de la decisión proferida al quejoso no fue la contemplada en la normatividad y las diligencias de notificación no fueron realizadas en los términos establecidos.
3. Inobservancia del ordenamiento jurídico frente a la actuación disciplinaria, específicamente respecto de la actuación desplegada por el operador disciplinario para proferir Auto de terminación y archivo en una investigación disciplinaria.
4. Ausencia de piezas procesales en el expediente del proceso disciplinario, tales como: documentos de antecedentes disciplinarios del investigado, de comunicación al

investigado y a quien se le realizó diligencia de declaración, de escucha en versión libre al sujeto procesal y de notificación al mismo.

- Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad, debido a la omisión de componentes en la descripción de uno de los riesgos de corrupción, deficiencias en el diseño de los controles y valoración errada de los mismos, así como seguimiento a las Acciones para Abordar los Riesgos (AAR) con una periodicidad distinta y/o inferior a la establecida en la política.

RIESGOS CUBIERTOS:

Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción del proceso

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Manejo inadecuado o manipulación de información proveniente o derivada de los procesos disciplinarios privilegiada en favor de terceros o propio.	Si
Violación del debido proceso en favor de terceros o propio.	Si

Identificados por la Oficina de Control Interno:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Desconocimiento de la ley e/o interpretaciones subjetivas de las normas vigentes en las actuaciones disciplinarias.	Si
Conflicto de intereses de los responsables que tienen la potestad disciplinaria en la Entidad.	Si
Prescripción de la acción disciplinaria.	Si
Demora en el trámite o evaluación inadecuada de la queja.	Si
Violación a la reserva legal de los procesos disciplinarios.	Si
Trámite inadecuado e/o ineficacia del procedimiento verbal.	Si

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Vencimiento y/o incumplimiento de los términos establecidos en la Ley para las distintas etapas procesales.	Si
Omisión y/o extralimitación en las facultades legales para la imposición de sanciones disciplinarias.	Si
Incumplimiento en el envío de información a la Procuraduría General de la Nación.	Si
Ausencia de verificación del cumplimiento de las decisiones disciplinarias.	Si
Ineficacia en el Trámite de Notificaciones.	Si
Nulidad y revocatoria de las decisiones proferidas.	Si
Pérdida o daño del expediente o piezas procesales.	Si
Inobservancia del Plan de Acción Institucional.	Si
Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	Si

FORTALEZAS: El proceso “*Control Disciplinario Interno*” se encuentra catalogado como un proceso de Evaluación y Control de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), aprobado el 28 de agosto de 2017 y adoptado en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad, con el objetivo de “*Proteger la función pública al interior de la entidad, adelantando los procesos disciplinarios que surjan contra servidores públicos activos o retirados de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, y los demás que le sean asignados, a efectos de determinar la posible responsabilidad disciplinaria de éstos.*”

Como resultado de la evaluación practicada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes fortalezas a resaltar:

- En relación con los procesos disciplinarios seleccionados como muestra para esta auditoría, se observó que la Secretaría General (dependencia responsable del proceso auditado) notificó a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría

General de la Nación sobre el inicio de la investigación disciplinaria, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 734 de 2002: *“Si la investigación disciplinaria la iniciare una oficina de control disciplinario interno, ésta dará aviso inmediato a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación y al funcionario competente de esa entidad o de la personería correspondiente, para que decida sobre el ejercicio del poder disciplinario preferente.(...)”*.

- Los expedientes de los procesos disciplinarios se observaron adecuadamente asegurados y custodiados, toda vez que se encontraban archivados y resguardados en la sede central de la Entidad, en un espacio físico independiente con acceso restringido a personas no autorizadas. Además, los documentos contenidos en los expedientes de los procesos disciplinarios de la muestra, se observaron debidamente foliados y contaban con una hoja de control que daba cuenta de la documentación que reposaba en cada expediente.
- Los responsables del proceso auditado llevaron a cabo una mesa de trabajo el 14 de junio de 2019 con los responsables del proceso “Gestión Documental”, mediante la cual establecieron acuerdos para la correcta gestión de la correspondencia de “Control Disciplinario Interno”, con el fin de dar cumplimiento a la reserva legal que deben tener los procesos disciplinarios.
- En el Plan de Acción de la vigencia 2019, los responsables del proceso “Control Disciplinario Interno” establecieron el producto *“Programa de Prevención de Asuntos Disciplinarios, de acuerdo con la Ley 734 de 2012”*, en consonancia con el artículo 16 de la Ley 734 de 2002, que establece: *“La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”*, de lo que se observó el documento “Estrategia de Comunicación del Programa de Prevención de Asuntos Disciplinarios” y un cronograma de actividades a ejecutarse entre marzo y octubre de 2019, que adelanta la Secretaría General – Control Interno Disciplinario con el apoyo de la Oficina de

Comunicaciones, a través de comunicaciones internas dirigidas a funcionarios y contratistas de la Entidad.

En cumplimiento de lo anterior, desde el mes de mayo de 2019 se han enviado por correo electrónico piezas informativas que promueven acciones preventivas en materia disciplinaria, tales como: régimen de obligaciones, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, derechos del disciplinado, canales para interponer una queja y requisitos para interponer una anónima, ética, transparencia, valores, entre otras, que contribuyen a generar conciencia en los servidores públicos y a fortalecer el desarrollo institucional. Además, el 6 de junio de 2019 la Secretaría General (dependencia responsable del proceso auditado) realizó una jornada de capacitación sobre Control Interno Disciplinario a los servidores públicos de la Entidad, como parte de su proceso de inducción institucional.

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

No aplica. Esta actividad de aseguramiento corresponde al primer ejercicio de auditoría interna practicado por la Oficina de Control Interno sobre el proceso de Control Disciplinario Interno.

HALLAZGOS:

HALLAZGO N° 1. Incumplimiento de los términos en las etapas de los procesos disciplinarios

Descripción: Respecto al cumplimiento de los términos establecidos para los procesos disciplinarios, la Ley 734 de 2002 dispone:

- Artículo 6. *"Debido proceso. El Sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público."* (Subrayado fuera de texto)

- Artículo 12. *"Celeridad de la actuación disciplinaria. El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código."* (Subrayado fuera de texto)

- Artículo 34. *"Deberes. Son deberes de todo servidor público: (...) 38. Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden de inscripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley."* (Subrayado fuera de texto)

Estas menciones resaltan la importancia que da la Ley al cumplimiento de los términos procesales, y por ende, el mandato expreso para su obligatorio acatamiento; por lo que, la Oficina de Control Interno verificó la observancia de los términos procesales en una muestra de quince (15) expedientes de procesos disciplinarios que no tenían reserva legal y que fueron adelantados por los responsables del proceso "Control Disciplinario Interno" de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), identificando en nueve (9) de ellos (60% de la muestra) los siguientes aspectos:

- a. En cuatro (4) procesos disciplinarios (27% de la muestra) la ADR no cumplió el término de seis (6) meses para adelantar la indagación preliminar, situación con la que se incumple el artículo 150 de la Ley 734 de 2002, y además, muestra inobservancia de lo contemplado en el procedimiento "Control Interno Disciplinario Ordinario" (PR-CDI-002), numeral 6 "Desarrollo", actividad 3, el cual señala: *"Evaluar el mérito de la queja o informe de oficio. (...) Generar Auto de Indagación Preliminar. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria, o sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria, se ordenará Indagación preliminar, hasta por el término de seis (6) meses, (...)"*.

PROCESO N°	ASUNTO, QUEJA O INFORME	FECHA RECEPCIÓN EN LA ADR	APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR	TERMINACIÓN Y ARCHIVO DEFINITIVO	ESTIMADO TIEMPO EMPLEADO
2017-053	Hallazgos de la Contraloría con presunta incidencia disciplinaria de adecuación de distritos.	28-nov-16	06-abr-18	23-nov-18	8 meses

PROCESO N°	ASUNTO, QUEJA O INFORME	FECHA RECEPCIÓN EN LA ADR	APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR	TERMINACIÓN Y ARCHIVO DEFINITIVO	ESTIMADO TIEMPO EMPLEADO
2017-091	Presuntas irregularidades en transcripción de certificado de incapacidad médica.	23-nov-17	29-nov-17	16-ago-18	9 meses
2018-006	Presuntas irregularidades por parte del INCODER en la celebración de contratos de compraventa de predios.	14-feb-18	15-mar-18	24-dic-18	9 meses
2018-059	Incumplimiento en el envío de evidencias de acuerdo con los compromisos establecidos en el Plan de Acción Institucional.	21-ago-18	03-sep-18	28-jun-19	10 meses

- b. En cinco (5) procesos disciplinarios (33% de la muestra) que fueron dispuestos para investigación disciplinaria, la ADR no cumplió el término de doce (12) meses para el desarrollo de dicha investigación, término que se calculó desde la fecha de decisión de apertura del proceso hasta la fecha del auto que formula el pliego de cargos o que ordena el archivo de la investigación, situación con la que se incumple el artículo 156 de la Ley 734 de 2002, y además muestra inobservancia de lo contemplado en el procedimiento "Control Interno Disciplinario Ordinario" (PR-DER-002) versión 1 y (PR-CDI- 002) versión 2, numeral 6 "Desarrollo", actividad 24 y 19, respectivamente: *"Proferir el Auto de apertura de investigación disciplinaria, contra el cual no procede recurso, de esta forma se inicia la etapa de investigación, que se adelantará en un término de 12 meses, sin embargo, cuando se adelante por faltas gravísimas, no podrá exceder más de 18 meses. No obstante, cuando se investiguen varias faltas o haya más de dos (2) inculpadados, podrá aumentarse hasta 1/3 parte. (...)"*.

PROCESO N°	FECHA APERTURA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA INCODER	FECHA ENTREGA DEL INCODER A LA ADR	FECHA AUTO QUE AVOCA CONOCIMIENTO DEL PROCESO (Investigación Disciplinaria)	FECHA AUTO TERMINACIÓN Y ARCHIVO DEFINITIVO	TIEMPO ESTIMADO (Desde fecha entrega INCODER hasta Auto de Terminación)
Asunto Queja o Informe: Omisión en el cumplimiento de dar respuesta a los requerimientos realizados a la Dirección Territorial Vichada.					
2017-014	11-jul-16	28-nov-16	15-dic-17	22-nov-18	24 meses
Asunto Queja o Informe: Omisión en el cumplimiento de deberes de Titulación en la adjudicación de baldíos productivos de persona natural.					
2017-016	19-jul-16	28-nov-16	15-dic-17	14-ago-18	21 meses

PROCESO N°	FECHA APERTURA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA INCODER	FECHA ENTREGA DEL INCODER A LA ADR	FECHA AUTO QUE AVOCA CONOCIMIENTO DEL PROCESO (Investigación Disciplinaria)	FECHA AUTO TERMINACIÓN Y ARCHIVO DEFINITIVO	TIEMPO ESTIMADO (Desde fecha entrega INCODER hasta Auto de Terminación)
Asunto Queja o Informe: Irregularidades consistentes en inasistencia a su lugar de trabajo y desatención de usuarios.					
2017-017	30-nov-16	28-nov-16	15-dic-17	3-oct-18	22 meses
Asunto Queja o Informe: Presuntas irregularidades consistentes en faltar a sus deberes en consecuencia de hallarse en el lugar de trabajo jugando cartas en horas laborales.					
2017-023	9-nov-16	28-nov-16	15-dic-17	6-ago-18	20 meses
Asunto Queja o Informe: Presuntas irregularidades en la vigilancia, seguimiento, control y aplicación de procedimientos, en los subsidios integrales de tierras (SIT), y en la implementación de Proyectos de Desarrollo Rural (IPDR) de las vigencias 2010, 2011, 2013 y 2014.					
2017-024	14-may-15	28-nov-16	15-dic-17	20-nov-18	24 meses

Teniendo en cuenta que, los procesos antes mencionados fueron aperturados por el INCODER, se realizó un análisis del término empleado desde la fecha de entrega por el INCODER (28 de noviembre de 2016) a la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, hasta la fecha en que la ADR emitió Auto que avoca conocimiento del proceso disciplinario, y posteriormente, hasta la fecha en que la ADR profirió Auto de terminación y archivo definitivo, empleándose entre doce (12) y veinticuatro (24) meses para esta etapa, que en concepto de esta Oficina de Control Interno fue uno de los factores que afectó el cumplimiento a cabalidad de los términos legales de los procesos.

De otra parte, dada la reserva especial que poseen los procesos disciplinarios según el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, la Oficina de Control Interno realizó un balance general del cumplimiento de las actuaciones adelantadas en los mismos, a partir del análisis de la matriz de quejas o informes entregados el 1 de diciembre de 2016 por el extinto INCODER a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y los recepcionados en la ADR entre el 1 de septiembre de 2017 y el 31 de julio de 2019, matriz suministrada por el responsable del proceso auditado el 13 de agosto de 2019 con corte a 31 de julio de 2019, en la cual se observó las siguientes situaciones:

- **Quejas e informes entregados por el INCODER:** De diecinueve (19) expedientes que se encontraban con reserva legal, la Oficina de Control Interno observó las fechas

de las actuaciones adelantadas en diez (10) de ellos, en lo que encontró que las actuaciones adelantadas correspondían a Indagación preliminar, que al 31 de julio de 2019 superaban el término de seis (6) meses que tenía la Entidad para adelantar la misma y proferir Auto de apertura de investigación disciplinaria o Auto de terminación y archivo, lo cual no fue observado:

PROCESO N°	FECHA AUTO DE INDAGACIÓN PRELIMINAR	TIEMPO APROXIMADO EMPLEADO EN EVALUACIÓN DE INDAGACIÓN PRELIMINAR Al 31-jul-2019
2017-030	14-feb-18	18 meses
2017-049	6-abr-18	16 meses
2017-056	19-abr-18	16 meses
2017-061	20-mar-18	17 meses
2017-064	6-abr-18	16 meses
2017-065	6-abr-18	16 meses
2017-066	6-abr-18	16 meses
2017-071	6-abr-18	16 meses
2017-072	6-abr-18	16 meses
2017-077	6-abr-18	16 meses

Nota: Debido a que son procesos disciplinarios con reserva legal, no se tuvo conocimiento del contenido del expediente, por tal razón, no se describe el asunto de la queja o noticia disciplinaria.

Llama la atención de la Oficina de Control Interno, el tiempo empleado para avocar el conocimiento de la queja o informe, el cual correspondió a doce (12) meses, contados a partir de la fecha de recepción en la ADR (1 de diciembre de 2016) hasta la fecha de emisión del Auto que avoca conocimiento (15 de diciembre de 2017), que en concepto de esta Oficina de Control Interno, fue un factor que conllevó a demoras en el análisis y evaluación del mérito de la queja o informe para la emisión del Auto de indagación preliminar.

- **Quejas e informes recepcionados por la ADR entre el 1 de septiembre de 2017 y el 31 de julio de 2019:** De ciento dieciocho (118) expedientes que presentaban reserva legal, la Oficina de Control Interno observó las fechas de las actuaciones adelantadas en catorce (14) expedientes, en lo que encontró que tales actuaciones

correspondían a la Indagación preliminar, que al 31 de julio de 2019 superaban el término de seis (6) meses que tenía la Entidad para para adelantar la misma y proferir Auto de apertura de investigación disciplinaria o Auto de terminación y archivo, lo cual no fue observado:

EXPEDIENTE N°	FECHA DE AUTO DE INDAGACIÓN PRELIMINAR	TIEMPO APROXIMADO EMPLEADO EN EVALUACIÓN DE INDAGACIÓN PRELIMINAR A 31-jul-2019
2017-088	21-jun-18	14 meses
2018-007	12-jun-18	14 meses
2018-009	16-mar-18	17 meses
2018-013	16-mar-18	17 meses
2018-025	6-abr-18	16 meses
2018-026	6-abr-18	16 meses
2018-028	19-abr-18	16 meses
2018-029	19-abr-18	16 meses
2018-030	19-abr-18	16 meses
2018-034	7-sep-18	11 meses
2018-073	2-oct-18	10 meses
2018-074	24-oct-18	9 meses
2018-077	22-nov-18	8 meses
2018-101	27-dic-18	7 meses

Nota: Debido a que son procesos disciplinarios con reserva legal, no se tuvo conocimiento del contenido del expediente, por tal razón, no se describe el asunto de la queja o noticia disciplinaria.

Lo anterior incumple el artículo 150 de la Ley 734 de 2002, el cual dispone: *“En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar. La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. En caso de duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria se adelantará indagación preliminar. En los demás casos la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura. Cuando se trate de investigaciones*

por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación preliminar podrá extenderse a otros seis meses. (...)". (Subrayado fuera de texto).

Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:

- Inadecuada gestión para llevar el control de los plazos de las etapas procesales de los procesos disciplinarios.
- Ausencia de personal para adelantar las actuaciones disciplinarias en la Entidad.
- Acumulación de expedientes por sobrecarga con los procesos entregados por el extinto INCODER.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Demora en el trámite o evaluación inadecuada de la queja.
- Vencimiento y/o incumplimiento de los términos establecidos en la Ley para las distintas etapas procesales.
- Prescripción de la acción disciplinaria.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Sanciones disciplinarias por incumplimiento de la normatividad existente.
- Ineficiencia e ineficacia del proceso disciplinario.
- Archivo de procesos disciplinarios por vencimiento de términos.

Recomendación(es):

- Dado que corresponde a la actividad oficiosa de la Entidad el impulso y celeridad que ella misma le imprima al proceso desde su inicio, se concluye que, es necesario que se establezcan medidas especiales, tal como revisar y ajustar los procedimientos

vigentes adoptando una herramienta de seguimiento en la cual se pueda evaluar cada una de las etapas procesales y los tiempos fijados por la ley, de tal manera que generen alertas tempranas (documentando las actividades a ejecutar, responsables, periodicidad y registros empleados).

- Asignar el personal necesario para dar apoyo al operador disciplinario en primera instancia de la Entidad, que por la cantidad de procesos, un profesional no es suficiente; además, se observa que dentro de la planta de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se encuentran tres (3) cargos asignados a la Secretaría General para adelantar estas funciones, los cuales se encuentran vacantes.

Respuesta del Auditado: Aceptado parcialmente.

Justificación: *“Para el literal a y b, no se acepta teniendo en cuenta los siguientes aspectos normativos:*

Dentro del hallazgo enunciado hace referencia los artículos 6, 12, 34 y 150 de Código Único Disciplinario, que en síntesis hablan de los términos legales, celeridad y debido proceso, debido a que lo primero es establecer cuáles son los fines de la indagación preliminar conforme a lo establecido por el artículo 150 de la ley 734 de 2002 “La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad” (...), y para lo cual se da un término de seis (6) meses prorrogables hasta otro tanto si se tratare por investigaciones por violación a los derechos humanos y en ningún momento la norma citada hace referencia a que el operador disciplinario tenga que decidir de fondo en los términos de seis (6) o doce (12) meses, este término está establecido para que con el recaudo probatorio, de la misma forma para los términos de la apertura de investigación, sí entrar a estudiar y dar por parte del ente Disciplinario la decisión que en derecho corresponde, teniendo en cuenta el material probatorio recopilado dentro de este término, resaltando que en la norma no se encuentra establecido un término ni para avocar conocimiento ni mucho menos para decidir dentro de cada etapa procesal, es decir mientras que no se exceda el término de caducidad,

prescripción y se respeten las garantías derivadas del debido proceso no dará lugar a algún perjuicio, ni incumplimiento a alguno de los lineamientos y normatividad existente, o distinto fuera que hubiere operado el fenómeno de la caducidad o prescripción en alguno de los expedientes auditados, hechos que en efecto no han surgido en los procesos.

*A lo dicho, el Consejo de Estado ya se ha pronunciado, aclarando tal situación planteada por el auditor en su sentencia **Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00888-00(2728-12)** del veintisiete (27) de febrero de dos mil catorce (2014). En donde en el caso en particular establece: (...) analizando el caso concreto, la Sala observa que el Jefe de la División de Investigaciones Disciplinarias efectivamente excedió el términos de que trata la Ley 734 de 2002 para el Auto de Apertura de Investigación y del Auto de Pliego de Cargos, pero esta circunstancia objetiva, per se, no limita el ejercicio de su potestad disciplinaria, o dicho de otra manera, el hecho de que se excedan los términos dispuestos para efecto de adelantar la investigación disciplinaria y la formulación del pliego de cargos, no implica que los elementos materiales probatorios allegados pierdan valor, mientras que no se exceda el término de prescripción y se respeten las garantías derivadas del debido proceso, como por ejemplo las relacionadas con la solicitud, aporte y práctica de pruebas, así como el derecho a controvertir las allegadas. (...)*

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha admitido que el incumplimiento del término de la indagación preliminar, no conlleva por sí mismo, a una afectación grave de las garantías constitucionales del investigado; obsérvese:

“(...) De lo expuesto se infiere que el incumplimiento del término de indagación previa no conduce a que el órgano de control disciplinario incurra automáticamente en una grave afectación de garantías constitucionales y a que como consecuencia de ésta toda la actuación cumplida carezca de validez. Esto es así en cuanto, frente a cada caso, debe determinarse el motivo por el cual ese término legal se desconoció, si tras el vencimiento de ese término hubo lugar o no a actuación investigativa y si ésta resultó relevante en el curso del proceso. Es decir, del sólo hecho que un término procesal se inobserve, no se sigue, fatalmente, la conculcación de los derechos fundamentales de los administrados

pues tal punto de vista conduciría al archivo inexorable de las investigaciones por vencimiento de términos y esto implicaría un sacrificio irrazonable de la justicia como valor superior y como principio constitucional. De allí que la afirmación que se hace en el sentido que se violaron derechos fundamentales por la inobservancia de un término procesal no deba ser consecuencia de una inferencia inmediata y mecánica, sino fruto de un esfuerzo en el que se valoren múltiples circunstancias relacionadas con el caso de que se trate, tales como la índole de los hechos investigados, las personas involucradas, la naturaleza de las pruebas, la actuación cumplida tras el vencimiento del término y la incidencia de tal actuación en lo que es materia de investigación.(...)”.

Por otra parte desde el momento en que el INCODER por medio Actas N° 40 y 102 del 28 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en liquidación -INCODER en Liquidación, entregó a la entonces Secretaria General, (...) en su calidad de Operador disciplinario de primera instancia de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 1850 del 15 de noviembre de 2016, por medio del cual se modificó el artículo 22 del Decreto 2365 de 2015, la cantidad de 59 quejas y 14 investigaciones disciplinarias, para un total de 73 expedientes disciplinarios que venían siendo adelantados por el Grupo de Control Interno Disciplinario del hoy extinto Incoder.

Solo hasta el 03 de abril de 2017, la entonces Secretaria General (...), nombró en provisionalidad a un servidor público en el empleo de Analista T2, Grado 06, asignado a Control Interno Disciplinario, quien una vez tuvo conocimiento de las Actas y analizó la entrega que realizó el Incoder en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural, evidenció que pese a que en el Documento Único de Inventario Documental se relacionó de manera detallada 59 quejas y 15 investigaciones para un total de 74 expedientes disciplinarios, uno de los cuadernos, específicamente el número 73 obedecía a una copia del número 66, por lo que en realidad se trataba de 73 expedientes disciplinarios.

Luego de estudiar el contenido del Decreto 1850 de 2016 que asignó la competencia a la Agencia de Desarrollo Rural para adelantar el estudio de los procesos disciplinarios, se concluyó que la nueva entidad carecía de competencia para adelantar cualquier

actuación disciplinaria seguida contra ex servidores públicos del extinto Incoder, y en consecuencia, se planteó la necesidad de formular conflictos administrativos negativos de competencia para ser dirimidos por el Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Luego de distintas reuniones celebradas a nivel interno de la entidad y en las que participaron asesores de Presidencia, la Jefe de la Oficina Jurídica y el abogado externo de la Agencia de Desarrollo Rural, en reunión del 05 de julio de 2017, la Secretaria General de la ADR acordó con la Secretaria General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en calidad de Operador Disciplinario de Primera Instancia de esa entidad, que de la totalidad de los procesos a cargo de la Agencia, se suscitaría conflicto administrativo de competencia negativo solo respecto de 8 de los 73 procesos existentes, con el objeto de no congestionar ni al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que se vería abocado a pronunciarse respecto de todos, ni a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, competente para solucionarlos y a partir de lo que el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo decidiera, se resolverían los 66 restantes.

Con posterioridad, se recibió en la ADR cinco (5) expedientes disciplinarios que fueron remitidos por competencia a esta entidad con base en lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1850 de 15 de noviembre de 2016, por medio del cual se modificó el artículo 22 del Decreto 2365 de 2015, para un total de 78 procesos disciplinarios seguidos contra servidores públicos del extinto Incoder.

La decisión del Consejo de Estado se produjo hasta el 12 de octubre de 2017 y fue notificada a la Agencia el 08 de noviembre de 2017, fecha a partir de la cual con fundamento en lo resuelto y en lo previsto sobre la competencia disciplinaria de la Agencia de Desarrollo Rural, para adelantar actuaciones de esa naturaleza contra servidores públicos del extinto Incoder, contemplado en el artículo 4 del Decreto 1850 del 15 de noviembre de 2016 que modificó el artículo 22 del Decreto 2365 de 2015.

Por tal motivo se avocó conocimiento de los procesos el 15 de diciembre de 2017, con la mayor celeridad del caso, resaltando que se realizó el mayor esfuerzo para contraer dicho cumulo de procesos además de los que diariamente llegan de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR y que aun así no ha archivado proceso alguno por caducidad o prescripción, artículo 30 de la Ley 734 de 2002, que establece:

“La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar. La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la acción disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.” (...)

Igualmente, de los procesos que se encuentran activos no se encuentran prescritos y en su momento se están tomando las decisiones que en derecho correspondan.”

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado:

- Inadecuada gestión para llevar el control de las diferentes etapas procesales de las actuaciones de los procesos disciplinarios.
- Ausencia de personal para adelantar las actuaciones disciplinarias en la Entidad.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Incluir en la Matriz de los Procesos una columna que contenga la fecha de inicio de la etapa procesal y su vencimiento, con el fin de contabilizar el término que tiene el operador Disciplinario para llevar a cabo la práctica de pruebas y su eventual decisión, conforme a lo establecido en la normatividad vigente.	Una (1) Matriz de los Procesos actualizada con fecha de inicio de la correspondiente etapa y su eventual vencimiento	Preventiva	Equipo Humano Secretaría General	13-sep-19	26-dic-19
Adelantar los procesos con la mayor celeridad de los procesos disciplinarios de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	Actos administrativos dentro de los términos establecidos	Preventiva	Equipo Humano Secretaría General	13-sep-19	31-dic-19
Adelantar la gestión para suplir los cargos de Control Interno Disciplinario con el fin de adelantar las actuaciones disciplinarias en la Entidad.	Correo electrónico	Correctiva	Equipo Humano Secretaría General	16-sep-19	27-dic-19

Nota: La relación detallada del equipo humano de Secretaría General (Proceso Control Disciplinario Interno) responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

De acuerdo con las manifestaciones del auditado en la respuesta para los literales a) y b), la Oficina de Control Interno resalta la importancia de los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) establecidos en la Guía de Auditoría para Entidades Públicas – Versión 3 – Mayo 2018, específicamente en el ítem 2.3.6. “Desarrollo de observaciones”, en el cual se conceptúa que las observaciones: *“También denominados “hallazgos”, son el resultado de la comparación que se realiza entre un criterio establecido y la situación actual encontrada durante el examen a una actividad, procedimiento o proceso”*. Bajo esta premisa, en los expedientes, en los cuales se realizaron las pruebas de auditoría, se observaron las situaciones identificadas en el presente reporte de hallazgo.

Además, dado el contexto jurídico en la justificación, si bien las situaciones descritas no implican necesariamente una violación que invalide el proceso disciplinario, acorde con las evidencias encontradas en la auditoría, se concluyó que el proceso de Control

Disciplinario Interno ha incumplido con los términos establecidos en la Ley 734 de 2002 referentes al desarrollo de la indagación preliminar y los de la investigación disciplinaria, pero en ningún momento se hace referencia al archivo de proceso alguno por caducidad o prescripción, tal como se concluye en la justificación; no obstante, los incumplimientos eventualmente podrían configurarse en una prescripción si no se le imprime celeridad al trámite de las actuaciones propias de los diferentes procesos disciplinarios activos por parte del Operador Disciplinario de primera instancia en la Entidad.

Con respecto al plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno se permite puntualizar sobre las acciones propuestas de la siguiente manera:

- Debido a que la matriz de los procesos es una herramienta que no está adoptada como un control dentro de los procedimientos vigentes del proceso, y por sí sola no provee elementos suficientes para garantizar la mitigación de los riesgos identificados, se reitera la recomendación dada por esta Oficina respecto a proceder a ajustar los procedimientos vigentes adoptando una herramienta de seguimiento en la cual se pueda evaluar cada una de las etapas procesales y los tiempos fijados por la ley, de tal manera que, se generen alertas tempranas (documentando las actividades a ejecutar, responsables, periodicidad y registros empleados).

De otra parte, si bien la Ley 734 de 2002 no establece términos para la etapa evaluativa de la actuación disciplinaria, se considera pertinente completar el plan de mejoramiento respecto de que en los procedimientos “*Control Interno Disciplinario Verbal*” (PR-CDI- 001) y “*Control Interno Disciplinario Ordinario*” (PR-CDI- 002), en la actividad “*Evaluar el mérito de la queja o informe de oficio*” se establezcan tiempos entre la recepción de la queja o informe y la evaluación de la misma, que puede conducir a auto inhibitorio, de archivo, indagación preliminar o investigación disciplinaria, así como precisar los tiempos internos del funcionario y/o responsables evaluador para analizar los factores de competencia y tomar determinaciones respecto de competencia por razón de la conexidad de faltas, conforme a los artículos 81 y 82 de la Ley 734 de 2002.

- Frente a la meta “*correo electrónico*”, se recomienda fortalecer el mecanismo a través de una alternativa formal dentro de las ofrecidas por la Entidad en su sistema de gestión documental (aplicativo Orfeo), tales como, un memorando al área correspondiente, que permita realizar la gestión con detalle y precisión de acuerdo con las necesidades identificadas, evitando así respuestas escuetas o insuficientes que no facilitan el cumplimiento de la acción propuesta.

HALLAZGO N° 2. Falta o indebida notificación o comunicación de las actuaciones procesales.

Descripción: Para verificar si los sujetos disciplinables e investigados fueron debidamente notificados de las actuaciones adelantadas en los procesos disciplinarios, si se les hizo conocer la finalidad del proceso, sus derechos y si se les dio la oportunidad de la defensa, de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución Política y desarrollados por el Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002), la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra de quince (15) expedientes de procesos disciplinarios que no tenían reserva legal, en los cuales identificó las siguientes situaciones:

- En siete (7) procesos disciplinarios (47% de la muestra) no se evidenció que se surtiera la debida notificación a los sujetos procesales y/o comunicación al quejoso:

PROCESO N°	ASUNTO DEL AUTO	FECHA	NOTIFICACIÓN / COMUNICACIÓN NO EVIDENCIADA
2017-003	Apertura de Investigación, Terminación y Archivo	20-mar-18	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Notificación a nueve (9) de los sujetos procesales que se les terminó y archivó las diligencias disciplinarias. ▪ Comunicación al quejoso, frente a la decisión que ordenó la terminación y archivo de diligencias disciplinarias a favor de los once (11) sujetos procesales.
	Terminación y Archivo	15-feb-19	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envío de citación para la notificación personal a uno (1) de los investigados. ▪ Notificación a los dos (2) investigados. ▪ Comunicación del Auto al quejoso.
2017-014	Terminación y Archivo	22-nov-18	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicación del Auto al quejoso.
2017-024	Terminación y Archivo	20-nov-18	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Notificación a tres (3) investigados. ▪ Comunicación del Auto al quejoso.

PROCESO N°	ASUNTO DEL AUTO	FECHA	NOTIFICACIÓN / COMUNICACIÓN NO EVIDENCIADA
2017-062	Inhibitorio	20-mar-18	▪ Envío de citación para la notificación personal al sujeto procesal.
2017-091	Terminación y Archivo	16-ago-18	▪ Comunicación del Auto al quejoso.
2018-003	Inhibitorio	6-ago-18	▪ Comunicación del Auto al quejoso.
2018-059	Indagación Preliminar	3-sep-18	▪ Notificación al sujeto procesal
	Terminación y Archivo	28-jun-19	▪ Notificación al investigado

b. En cuatro (4) procesos disciplinarios (27% de la muestra), al quejoso se le notificó del Auto de Terminación y Archivo o Inhibitorio por estado²; no obstante, esta formalidad no es la contemplada en la normatividad para dar a conocer de la decisión proferida, teniendo en cuenta que se debió hacer mediante comunicación acompañada de copia de la decisión que debía ser remitida a la dirección registrada en el expediente, al día siguiente del pronunciamiento:

PROCESO N°	ASUNTO DEL AUTO	FECHA AUTO	FECHA FIJACIÓN ESTADO
2017-023	Terminación y Archivo	6-ago-18	25-oct-18
2017-053	Terminación y Archivo	23-nov-18	14-dic-18
2017-062	Inhibitorio	20-mar-18	25-oct-18
2018-040	Inhibitorio	3-oct-18	25-oct-18

c. En cinco (5) procesos disciplinarios (33% de la muestra) las diligencias descritas en la siguiente tabla, no se surtieron en los términos establecidos en la normatividad:

² NOTIFICACIÓN POR ESTADO: Es la forma como se comunican a los interesados las decisiones que no deban realizarse personalmente, consistente en la anotación en una planilla denominada "estado" de los principales datos del proceso, la fecha de la decisión y el cuaderno en que se halla, la cual debe ser publicada en lugar visible de la secretaría general.

PROCESO N°	SITUACIÓN OBSERVADA
2017-003	<p><u>Auto del 20-mar-2018 “Apertura de Investigación, Terminación y Archivo”.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La comunicación de citación para la notificación personal a los once (11) sujetos procesales se envió cuatro (4) días después (26-mar-2018) de proferido el Auto con respecto de la decisión de terminar y archivar las diligencias disciplinarias, cuando debió hacerse al día siguiente de emitido el Auto. ▪ La comunicación de citación para la notificación personal a los dos (2) investigados se envió cuatro (4) días después (26-mar-2018) de proferido el Auto frente a la orden de apertura de investigación, cuando debió hacerse al día siguiente de emitido el Auto. ▪ Teniendo en cuenta que no se pudo surtir la notificación personal a uno (1) de los investigados del Auto frente a la decisión de aperturar investigación, se observó que se superó el término para fijar el edicto, el cual se fijó el 21-ene-2019 y tenía que haberse realizado ocho (8) días a partir del envío de la citación que fue el 26-mar-2018, es decir, que se fijó aproximadamente doscientos noventa (290) días después. <p><u>Auto del 15 de febrero de 2019 “Terminación y Archivo”</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La comunicación de citación para la notificación personal a uno (1) de los investigados se envió siete (7) días después (26-feb-2019) de proferido el Auto, cuando debió hacerse al día siguiente de emitido el Auto.
2017-017	<p><u>Auto del 3 de octubre de 2018: “Terminación y Compulsa”.</u> La comunicación del Auto al quejoso se remitió por medio de correo electrónico el 11-oct-2018, la cual debió realizarse al día siguiente de proferido el Auto.</p>
2017-062	<p><u>Auto del 20 de marzo de 2018: “Inhibitorio”.</u> Al sujeto disciplinable se le notificó por estado el cual fue fijado el 25-oct-2018; no obstante, no se observó citación para surtir la notificación personal. Además, se observó que transcurrieron aproximadamente siete (7) meses y cinco (5) días después de proferido el Auto para fijar el estado.</p>
2017-091	<p><u>Auto del 29 de noviembre de 2017: “Indagación Preliminar”.</u> La comunicación de citación para la notificación personal al sujeto procesal se envió siete (7) días después (12 de diciembre de 2017) de proferido el auto.</p> <p><u>Auto del 16 de agosto de 2018: “Terminación y Archivo”.</u> La comunicación de citación para la notificación personal al sujeto procesal se envió trece (13) días después (5 de septiembre de 2018) de proferido el auto.</p>
2018-003	<p><u>Auto del 6 de agosto de 2018: “Inhibitorio”.</u> La comunicación de citación para la notificación personal a los dos (2) sujetos procesales se envió cuatro (4) días después (13 de agosto de 2018) de proferido el auto.</p>

Las situaciones expuestas incumplen lo establecido en la Ley 734 de 2002:

- Artículo 101. *“Notificación personal. Se notificarán personalmente los autos de apertura de indagación preliminar y de investigación disciplinaria, el pliego de cargos y el fallo.”*
- Artículo 103. *“Notificación de decisiones interlocutorias. Proferida la decisión, a más tardar al día siguiente se librará comunicación con destino a la persona que deba*

notificarse; si ésta no se presenta a la secretaría del despacho que profirió la decisión, dentro de los tres días hábiles siguientes, se procederá a notificar por estado o por edicto, salvo en el evento del pliego de cargos.” (Subrayado fuera de texto)

- *Artículo 105. “Notificación por estado. La notificación por estado se hará conforme lo dispone el Código de Procedimiento Civil. De esta forma se notificarán los autos de cierre de investigación y el que ordene el traslado para alegatos de conclusión.”*
- *Artículo 107. “Notificación por edicto. Los autos que deciden la apertura de indagación preliminar e investigación y fallos que no pudieren notificarse personalmente se notificarán por edicto. Para tal efecto, una vez producida la decisión, se citará inmediatamente al disciplinado, por un medio eficaz, a la entidad donde trabaja o a la última dirección registrada en su hoja de vida o a la que aparezca en el proceso disciplinario, con el fin de notificarle el contenido de aquella y, si es sancionatoria, hacerle conocer los recursos que puede interponer. Se dejará constancia secretarial en el expediente sobre el envío de la citación.*

Si vencido el término de ocho (8) días a partir del envío de la citación, no comparece el citado, en la Secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia. (...)”

- *Artículo 109. “Comunicaciones. Se debe comunicar al quejoso la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Se entenderá cumplida la comunicación cuando haya transcurrido cinco días, después de la fecha de su entrega a la oficina de correo.*

Las decisiones no susceptibles de recurso se comunicarán al día siguiente por el medio más eficaz y de ello se dejará constancia en el expediente.”

- *Artículo 202. “Comunicación al quejoso. Del auto de archivo definitivo y de la sentencia absolutoria se enterará al quejoso mediante comunicación acompañada de copia de la decisión que se remitirá a la dirección registrada en el expediente al día siguiente del pronunciamiento, para su eventual impugnación de conformidad con lo*

establecido en esta normatividad. Si fueren varios los quejosos se informará al que primero haya formulado la denuncia o quien aparezca encabezándola.”

A su vez el procedimiento "Control Interno Disciplinario Ordinario" (PR-DER-002) versión 1 y (PR-CDI- 002) versión 2, numeral 6 "Desarrollo", establece lineamientos para llevar a cabo las notificaciones de acuerdo con las diferentes etapas procesales, en las siguientes actividades:

- Actividad 10 (versión 1) y 7 (versión 2): *"Expedir Auto de Terminación y archivo. (...) Se debe: - Notificar al investigado personalmente. Si no se puede, por Estado. (Art-103 Ley 734 de 2002) - Comunicar al quejoso. El quejoso puede presentar recurso de apelación (Art.90, Parágrafo Ley 734 de 2002,). (...)"*
- Actividad 24 (versión 1) y 19 (versión 2): *"Expedir Auto de Apertura de Investigación Disciplinaria. (...) Se debe: - Notificar personalmente al investigado. (...)"*

De otra parte, en la siguiente jurisprudencia se indica:

- Sentencia C-555 de 2001 la Corte Constitucional, se pronunció del principio de publicidad dentro del proceso disciplinario, así: *"La simple comunicación del auto que inicia la investigación preliminar, cuando ésta tiene lugar, o de lo contrario del auto que inicia la investigación disciplinaria, en manera alguna garantiza al disciplinado la posibilidad de concurrir al trámite para solicitar pruebas, controvertir las aducidas, y en general ejercer su derecho de defensa en estos estadios procesales, toda vez que las normas del Código Disciplinario Único no señalan de manera precisa la forma en la cual deben realizarse las "simples comunicaciones", por lo cual no se asegura que sean efectivamente conocidas, ni que el contenido de las decisiones que pretenden "comunicar" pueda ser controvertido. Tampoco dichas normas indican cuándo han de producirse dichas comunicaciones, ni a partir de qué fecha deben entenderse surtidas."*
- Fallo 1203 de 2010 el Consejo de Estado: *"De acuerdo a lo expuesto, se ha entendido que el debido proceso administrativo, se convierte en una manifestación del principio*

de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente establecida en la ley, como también las funciones que les corresponden cumplir y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122). En esta medida, las autoridades administrativas únicamente pueden actuar dentro de los límites señalados por el ordenamiento jurídico. (...). (Subrayado fuera de texto).

En relación con la comunicación de la decisión de archivo al quejoso, en el fallo referido el Consejo de Estado se pronunció así: “(...) *la Sala resalta que deben dársele todas las garantías para que se entere de la decisión de archivo, y que debe entenderse surtida cuando efectivamente se ha demostrado por éste, que recibió la comunicación, y desde este momento empezar a contabilizarse el término de 5 días que la ley le otorga para interponer el recurso de apelación contra la decisión absolutoria y de archivo , respetándose de esta manera, el debido proceso del cual son titulares no sólo las partes, sino los terceros interesados en las resultas de la investigación disciplinaria.*”

Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno: Inadecuada gestión para llevar el control de las notificaciones de las actuaciones de los procesos disciplinarios.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Ineficacia en el Trámite de Notificaciones.
- Nulidad y revocatoria de las decisiones proferidas.
- Desconocimiento de la ley e/o interpretaciones subjetivas de las normas vigentes en las actuaciones disciplinarias.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Sanciones disciplinarias.

- Ineficiencia e ineficacia del proceso disciplinario.
- Inoportunidad del principio de publicidad de las actuaciones administrativas.

Recomendación(es): En el Procedimiento "*Control Interno Disciplinario Ordinario*" (PR-CDI-002) se debe adoptar un control (ejemplo: Formato de seguimiento) con el cual se asegure que las notificaciones y comunicaciones se realicen de forma adecuada, es decir, conforme a lo establecido en la normatividad y dentro del término dispuesto en la Ley 734 de 2002, y designar un responsable dentro del proceso "*Control Disciplinario Interno*" para así garantizar el principio de publicidad de los actos administrativos que se generen en desarrollo de los procesos disciplinarios de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *"Para el literal a. Se tiene que para el expediente 2018-059 la queja fue iniciada de oficio, es decir no es necesaria la comunicación y en cuanto a la notificación al disciplinado, se encuentra en término de respuesta por parte del personero de Cartagena conforme al artículo 133 de la Ley 734 de 2002.*

Para el literal b. En los autos inhibitorios no se tenía dirección de correspondencia, ni correo electrónico, ni número de teléfono para notificar, por lo cual se notifica por estado."

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado: Inadecuada gestión para llevar el control de las notificaciones de las actuaciones de los procesos disciplinarios.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Incluir en el Matriz de los Procesos una columna que contenga la fecha de notificación personal, con el fin de contabilizar el término que tiene el disciplinado para notificarse, de lo contrario se procede a notificar por estado o por edicto, según sea el caso, conforme a lo establecido en la normatividad vigente.	Una (1) Matriz de los Procesos actualizada con fecha de notificación	Preventiva	Equipo Humano Secretaría General	13-sep-19	26-dic-19
Notificar los actos administrativos que se generen en desarrollo de los procesos disciplinarios de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).	Actos administrativos notificados	Preventiva	Equipo Humano Secretaría General	13-sep-19	31-dic-19 <i>(Esta actividad se continuará desarrollando a lo largo de las demás vigencias)</i>

Nota: La relación detallada del equipo humano de Secretaría General (Proceso Control Disciplinario Interno) responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

Una vez analizada la justificación dada por el responsable del proceso auditado, la Oficina de Control Interno realiza las siguientes precisiones:

- Literal a. El equipo auditor procedió a revisar el expediente 2018-059 en donde se evidenció que la actuación se inició de oficio; por lo tanto, se procede a retirar la observación relacionada con la falta de comunicación al quejoso. En cuanto a la notificación al investigado(a) del Auto de Terminación y Archivo Definitivo del 28 de junio de 2019, se observó que la comisión fue ordenada mediante correo electrónico del 12 de julio de 2019 y en el mismo se estableció el término de veinte (20) días libres de distancia para que se cumpliera con la diligencia de notificación, de la cual no se obtuvo evidencia; por lo tanto, este aparte del hallazgo se mantiene.
- Literal b. La justificación no desvirtúa la situación identificada, teniendo en cuenta que verificados los expedientes 2017-023, 2017-053 y 2018-040 se pudo constatar que se contaba con la dirección y/o correo electrónico de los quejosos, y, en el expediente 2017-062 no se observó comunicación alguna para indagar sobre los datos del quejoso (exfuncionario(a) del INCODER) y dar cumplimiento con lo establecido en la Ley 734 de 2002, en consecuencia, se mantiene la observación.

Respecto al plan de mejoramiento propuesto por el responsable del proceso auditado, la Oficina de Control Interno considera que debe completarse, en razón a que la matriz de los procesos, aunque es una herramienta que actualmente se utiliza para llevar el control de los expedientes, la misma no está adoptada como una actividad de control dentro de los procedimientos vigentes, y por sí sola, no provee elementos suficientes para garantizar la mitigación de los riesgos identificados, por lo que, se recomienda sea incorporada en los procedimientos aplicables, documentando las actividades a ejecutar, responsables, periodicidad y registros empleados, para asegurar que las notificaciones y comunicaciones se realicen de forma adecuada.

HALLAZGO N° 3. Inobservancia del ordenamiento jurídico frente actuación disciplinaria.

Descripción: Respecto a la terminación y archivo definitivo del proceso disciplinario, en el proceso N° 2017-023 con asunto de queja *“Presuntas irregularidades consistentes en faltar a sus deberes en consecuencia de hallarse en el lugar de trabajo jugando cartas en horas laborales”*, la Oficina de Control Interno identificó la situación a continuación descrita, aunque, antes es importante dar a conocer los hechos precedentes de este proceso para facilitar una mejor comprensión de la situación observada:

Hechos precedentes:

- El 9 de noviembre de 2016, el Despacho del Liquidador del Grupo de Control Interno Disciplinario del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, ordenó la apertura de investigación disciplinaria contra servidores del extinto INCODER con identificación *****492 y *****304.
- En Acta N° 40 del 28 de noviembre de 2016, el Gerente Liquidador del INCODER hizo entrega a la Secretaría General de la Agencia de Desarrollo Rural-ADR, del referido proceso disciplinario.
- Mediante decisión del 15 de diciembre de 2017 se abstuvo de avocar el conocimiento del proceso disciplinario seguido contra el(la) investigado(a) con identificación

*****304 y, en su lugar, remitió por competencia oficio N° 20176000101452 del 19 de diciembre de 2017 al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

- En Auto del 7 de febrero de 2018, la Secretaría General de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) resolvió dar cumplimiento a lo dispuesto en el Auto de apertura de investigación disciplinaria de fecha 9 de noviembre de 2016, únicamente en lo que correspondía al(la) investigado(a) con identificación *****492.
- Por medio de correo electrónico, la Coordinadora de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de fecha 17 de julio de 2018, remitió copia del Auto de fecha 11 de mayo de 2018, suscrito por la Secretaria General (E) de esa entidad, en el que se resolvió en el numeral segundo de la parte resolutive *“Ordenar la Terminación del Procedimiento y en consecuencia el archivo definitivo de las diligencias radicadas en este Ministerio bajo el N° 020 de 2018, adelantadas en contra de [investigado(a) con identificación *****492] (...)”*.
- En virtud de lo anterior, el 6 de agosto de 2018 la Secretaria General de la Agencia Desarrollo Rural (ADR) profirió Auto de terminación y archivo definitivo de las diligencias en contra del(la) investigado(a) con identificación *****492, y dentro de las razones expuestas en la parte motiva del Auto, estaban las siguientes: *“(...) se pudo constatar que en efecto, que la Secretaria General (E) del Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural, mediante decisión del 11 de mayo de 2018, resolvió: (...)*

*“SEGUNDO: Ordenar la **Terminación del Procedimiento** y en consecuencia el archivo definitivo de las diligencias radicadas en este Ministerio bajo el **N° 020 de 2018**, adelantadas en contra de [investigado(a) con identificación *****492], (...)”*

(...) la Secretaria General (E) del Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural tuvo como base los siguientes presupuestos fácticos y consideraciones: (...) se observa que en el auto de apertura de Investigación Disciplinaria se decretaron pruebas las cuales no fueron prácticas (sic), y sobre las cuales, esta instancia procesal no podrá insistir en su práctica, dado que a la fecha, se encuentra vencida la etapa probatoria

de investigación, lo que implica que no podrá continuarse con la etapa subsiguiente, esto es, juzgamiento mediante la formulación de pliego de cargos pues no existe prueba que comprometa la responsabilidad subjetiva de los implicados, así como tampoco elemento material probatorio que demuestre que el hecho o hechos atribuidos existieron. (...)

*Conforme con lo anterior, se observa que pese a que por auto del 15 de diciembre de 2017, esta Secretaria General asumió las diligencias respecto del [investigado(a) con identificación *****492], en virtud del cumplimiento de lo previsto en el numeral 1 del artículo 22 del Decreto 2365 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 1850 de 2016, y en lo que tiene que ver con el [investigado(a) con identificación *****304], resolvió remitir por competencia al Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 22 del Decreto 2365 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 1850 de 2016, esa entidad por auto del 11 de mayo de 2018, decidió avocar el conocimiento de la Investigación Disciplinaria radicada bajo el No. 023 de 2017 de fecha 9 de noviembre de 2016, ordenada por el extinto INCODER, respecto de los [investigados(as) con identificación *****492 y *****304].*

*Y una vez avocó el conocimiento de las diligencias, resolvió en el mismo proveído, terminar las diligencias en favor de los [investigados(as) con identificación *****492 y *****304], por las consideraciones previamente expuestas, y, en consecuencia, ordenar el archivo definitivo de las mismas. (...)*

En este caso concreto, se considera que la Secretaria General (E) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ordenó la terminación de la investigación disciplinaria No. 023 de 2017, ordenada por el extinto INCODER, la cual tuvo como génesis el memorando del día 19 de mayo de 2016, (...) el mismo que esta entidad tiene como informe que dio origen al proceso disciplinario de la referencia, y en esos términos, se debe dar aplicación inmediata a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 734 de 2002, el cual reza:

*“**ARTÍCULO 73.** Terminación del Proceso Disciplinario. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o **proseguirse**, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias (...).” (Negrilla por fuera del texto).”*

Situación identificada:

En efecto de lo anterior, la Secretaria General en su calidad de operador disciplinario de primera instancia de la Agencia de Desarrollo Rural concluyó que la actuación no podía proseguirse en virtud de la aplicación inmediata del principio del “non bis in ídem” (nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho), en favor del(la) investigado(a) con identificación *****492 y ordenó la terminación de las diligencias y el archivo definitivo de las mismas.

No obstante, esta Oficina de Control Interno observó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) no era el competente para terminar y archivar las diligencias adelantadas en contra del(la) investigado(a) con identificación *****492, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 22 del Decreto 2365 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 1850 de 2016, y en ese sentido no se encontró dentro de la parte motiva del Auto que decretó la terminación y archivo de la investigación proferido por la Secretaria General de la Agencia de Desarrollo Rural, valoración de fondo distinta a la evaluación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es decir, en las consideraciones expuestas para la decisión no se encontró un análisis sobre el incumplimiento de los deberes del funcionario vinculado al proceso. En este contexto, no se evidenció argumentos para demostrar algunas de las condiciones para proceder al auto de archivo, como la inexistencia del hecho, la tipificación de la conducta, la falta de comisión de la conducta por parte del(la) investigado(a), existencia de causal de exclusión de responsabilidad o análisis sobre la imposibilidad de iniciar o proseguir la actuación conforme lo establece el artículo 73 de la Ley 734 de 2002, debido a que lo

revisado y analizado por el operador disciplinario de la Agencia de Desarrollo Rural como única cuestión a resolver fue la aplicación inmediata del principio del “non bis in ídem” por el Auto de terminación y archivo proferido por el MADR en favor del(la) investigado(a).

La situación expuesta muestra inobservancia de:

- Ley 734 de 2002, Artículo 6. Debido Proceso. *“El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.”*
- Procedimiento *“Control Interno Disciplinario Ordinario”* (PR-CDI-002) versión 2, numeral 5 *“Condiciones Especiales”*, ítem 2 *“Dentro de las diferentes etapas del procedimiento disciplinario, de conformidad con el Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos — Ley 734 de 2002, y en el Decreto 2364 de 2015, la Secretaria General de la Agencia de Desarrollo Rural, deberá:*
 - a. *Someterse al imperio de la Ley; es decir, observar y aplicar las diferentes disposiciones consagradas en la Constitución Política, la Ley 734 de 2002, la Ley 1474 de 2011, los tratados internacionales sobre derechos humanos, los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia, y lo normado en los Códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal, de Procedimiento Civil y Código General del Proceso.*
 - b. *Aplicar, en primera instancia, el régimen contenido en la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011, en contra de los servidores públicos activos o retirados de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, y los demás que le sean asignados, a efectos de determinar la posible responsabilidad disciplinaria de estos. (...).”*

Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:

- Errónea interpretación de la Ley disciplinaria.

- Ausencia de controles en cuanto a la revisión de las decisiones de fondo proyectados por los responsables de adelantar las actuaciones en los procesos disciplinarios.

Descripción del (los) Riesgo(s):

- Desconocimiento de la ley e/o interpretaciones subjetivas de las normas vigentes en las actuaciones disciplinarias.
- Nulidad y revocatoria de las decisiones proferidas.

Descripción del (los) Impacto(s):

- Sanciones disciplinarias.
- Ineficiencia e ineficacia del proceso disciplinario.

Recomendación(es): Establecer en el procedimiento "*Control Interno Disciplinario Ordinario*", controles de revisión de los proyectos de autos donde se decida de fondo en los procesos disciplinarios de primera instancia, en el que el responsable corresponda a un cargo de mayor jerarquía que el funcionario y/o contratista que proyecta el respectivo Auto, con el fin de garantizar la aplicación de las diferentes disposiciones en materia disciplinaria, evitando la errónea interpretación de la norma.

Respuesta del Auditado: No Aceptado.

Justificación: *"Del presente hallazgo el operador disciplinario toma las decisiones que en derecho corresponden y motivados subjetivamente con observancias de los principios y normatividades vigente, que, en el caso, en específico se tomó como base jurídica para el archivo definitivo de las actuaciones el **non bis in ídem** («Nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento. Este principio rige para las sanciones penales y administrativas»), argumento éste totalmente válido, que no está transgrediendo derecho alguno, por el contrario, está respetando los derechos del disciplinado, y por tal motivo, este operador no entró a analizar el material probatorio, tal como lo dejó plasmado desde el inicio del*

auto. De igual manera, es de resaltar que el auto de terminación en comento fue revisado y aprobado para su firma por dos (2) abogadas, (...).”

Concepto de la Oficina de Control Interno: No Aceptado.

Analizado el argumento expuesto por el responsable del proceso auditado en su respuesta, la Oficina de Control Interno no acepta la justificación, dado que considera que no desvirtúa la situación observada por el equipo de auditoría, precisando que se realizó una verificación de cumplimiento frente al ordenamiento jurídico y la actuación desplegada por el operador disciplinario en el caso particular, ratificándose que no se encuentra dentro de la parte motiva del Auto que resolvió la terminación y archivo de la investigación, valoración de fondo distinta a la aplicación inmediata del principio del “non bis in ídem” por el Auto de terminación proferido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el cual fue la motivación para el correspondiente archivo de la actuación, sin tener presente que la Entidad referida no era la competente para terminar y archivar las diligencias adelantadas en contra del(la) investigado(a). Dicha observación, fue realizada por la Oficina de Control Interno teniendo como fundamento las normas aplicables, de lo cual carece la justificación dada por el responsable del proceso auditado para determinar la no aceptación del hallazgo.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento para subsanar la situación antes descrita e identificada en este hallazgo y que no fue aceptada por el responsable del proceso auditado, para que los riesgos identificados sean gestionados o mitigados.

HALLAZGO N° 4. Ausencia de piezas procesales en el expediente del proceso disciplinario.

Descripción: Al verificar que la documentación o piezas procesales de los procesos disciplinarios reposaran en los expedientes, en una muestra de quince (15) que no tenían reserva legal, en tres (3) de ellos (20% de la muestra), se identificaron las siguientes situaciones:

PROCESO N°	ASUNTO DE LA QUEJA	DOCUMENTACIÓN QUE NO REPOSABA EN LOS EXPEDIENTES PROCESALES
2017-023	Presuntas irregularidades consistentes en faltar a sus deberes en consecuencia de hallarse en el lugar de trabajo jugando cartas en horas laborales.	<ul style="list-style-type: none"> Antecedentes disciplinarios del investigado, el cual se ordenó incorporar al expediente mediante Auto del 7-feb-2018 proferido por la Secretaria General de la Agencia de Desarrollo Rural. Documentos de comunicación al investigado y el oficio de comunicación a quien se le realizó diligencia de declaración. Ordenado en Auto de fecha 19-abr-2018 y solicitado mediante memorando N° 2018600014193 del 19-abr-2018 al Director de la Unidad Técnica Territorial N° 5 – Medellín.
2017-024	Presuntas irregularidades en la vigilancia, seguimiento, control y aplicación de procedimientos, en los Subsidios Integrales de Tierras (SIT), y en la implementación de Proyectos de Desarrollo Rural (IPDR) de las vigencias 2010, 2011, 2013 y 2014.	Diligencia de notificación. Ordenado en Auto de fecha 20-nov-2018 y solicitadas mediante correo electrónico del 22-nov-2018 al Director de la Unidad Técnica Territorial N° 12 – Villavicencio y a la Personería Municipal de Inírida.
2018-059	Incumplimiento en el envío de evidencias de acuerdo a los compromisos establecidos en el Plan de Acción Institucional.	Diligencias de escuchar en versión libre al sujeto procesal y notificación al mismo, ordenado en los Autos de fecha 3-sep-2018 y de 28-jun-2019 y solicitadas mediante correos electrónicos del 5-sep-2018 y 12-jul-2019 respectivamente, al Personero Municipal de Ibagué (Tolima).

Las situaciones mencionadas contravienen con lo establecido en:

- Ley 594 de 2000, artículo 4: *“Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes: (...) d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. (...) i) Función de los archivos. Los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora; (...)”*.
- Ley 734 de 2002, artículo 104: *“(...) el comisionado devolverá inmediatamente al comitente la actuación, con las constancias correspondientes. La actuación permanecerá en la Secretaría del funcionario que profirió la decisión.”*
- Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación, Artículo 1: *“Finalidad del expediente. El expediente además de ser la esencia de las actuaciones de la administración, pues reúne de manera orgánica los documentos que se producen o*

reciben en desarrollo de un mismo trámite o actuación (...)"; Artículo 4: *"(...) Todas las entidades públicas están obligadas a (...) conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, (...)". (Subrayado fuera de texto)*

Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:

- Ausencia de personal que lleve a cabo actividades para dar trámite a la función disciplinaria de la entidad.
- Falta de controles relacionados con la incorporación de piezas procesales al expediente.

Descripción del (los) Riesgo(s): Pérdida y/o daño del expediente o piezas procesales.

Descripción del (los) Impacto(s): Sanciones disciplinarias por incumplimiento de la normatividad existente.

Recomendación(es):

- Asignar el personal necesario para dar apoyo al operador disciplinario en primera instancia de la Entidad, que por la cantidad de procesos un profesional no es suficiente; además, se observa que dentro de la planta de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se encuentran tres (3) cargos asignados a la Secretaría General para adelantar estas funciones, los cuales se encuentran vacantes.
- Es necesario que el responsable del proceso "*Control Disciplinario Interno*" implemente un control que permita hacer el seguimiento de cada uno de los documentos que se generan y que llegan con ocasión a las actuaciones adelantadas en los procesos disciplinarios, en búsqueda de una correcta administración de la documentación e información, con el fin de poder detectar, en el menor tiempo posible, los documentos que hagan falta dentro del expediente, adicionalmente establecer un control de mantener digitalizados los expedientes.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: *“Respecto del expediente 2018-059 la queja fue iniciada de oficio, es decir, no es necesaria la comunicación; en cuanto a la notificación al disciplinado, se encuentra en término de respuesta por parte del Personero de Cartagena conforme al artículo 133 de la Ley 734 de 2002.”*

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado: Falta de controles relacionados con la incorporación de piezas procesales al expediente.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Incluir en el Matriz de los Procesos una columna que contenga el control de la incorporación de las piezas procesales (Fechas de envío de comisiones y solicitudes en general, para hacer el seguimiento a su cumplimiento dentro del término otorgado), con el fin de llevar el control a los expedientes.	Una (1) Matriz de los Procesos actualizada con la incorporación de piezas procesales	Preventiva	Equipo Humano Secretaría General	13-sep-19	26-dic-19
Incorporar las piezas procesales a cada uno de los expedientes.	Piezas procesales incorporadas	Correctiva	Equipo Humano Secretaría General	13-sep-19	31-dic-19 <i>(Esta actividad se continuará desarrollando a lo largo de las demás vigencias)</i>

Nota: La relación detallada del equipo humano de Secretaría General (Proceso Control Disciplinario Interno) responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

Una vez analizada la respuesta dada frente a los aspectos no aceptados para el expediente 2018-059, se aclara que no se realizó observación relacionada con ausencia de pieza procesal correspondiente a comunicación al quejoso. En cuanto a la falta de piezas procesales correspondientes a las *“Diligencias de escuchar en versión libre al sujeto procesal y notificación al mismo, ordenado en los Autos de fecha 3-sep-2018 y de 28-jun-2019 y solicitadas mediante correos electrónicos del 5-sep-2018 y 12-jul-2019*

respectivamente, al Personero Municipal de Ibagué (Tolima)”, se considera que la justificación no desvirtúa lo evidenciado.

Respecto al plan de mejoramiento propuesto por el responsable del proceso auditado, la Oficina de Control Interno considera que debe completarse, en razón a:

- La matriz de los procesos, aunque es una herramienta que actualmente se utiliza para llevar el control de los expedientes, la misma no está adoptada como una actividad de control dentro de los procedimientos vigentes, y por sí sola, no provee elementos suficientes para garantizar la mitigación del riesgo identificado, por lo que, se reitera la recomendación de que sea incorporada en los procedimientos aplicables, documentando las actividades a ejecutar, responsables, periodicidad y registros empleados.
- La acción *“Incorporar las piezas procesales a cada uno de los expedientes”* se definió como una acción de tipo “correctiva”, por lo que, es necesario precisar a cuáles expedientes o con qué fecha de corte se van a incorporar las piezas procesales, con el fin de tener una medida objetiva al realizar seguimiento a su cumplimiento, pues, en los términos expuestos, es muy general y dificulta la medición de la gestión que se realice al respecto. De otra parte, teniendo en cuenta que en la fecha de finalización se indica: *“Esta actividad se continuará desarrollando a lo largo de las demás vigencias”*, revisar la tipología de la acción, puesto que su definición y tiempo de aplicación guarda relación con una acción de tipo preventiva.

HALLAZGO N° 5. Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad.

Descripción: En el análisis del cumplimiento de la Política de Administración del Riesgo (versión 2) adoptada por la Entidad en noviembre de 2018, por parte de los responsables del proceso *“Control Disciplinario Interno”*, la Oficina de Control Interno evidenció las siguientes situaciones:

- a. El proceso contaba con un mapa de riesgos de corrupción compuesto por dos (2) riesgos, en los que se observó:
- En la descripción del riesgo de corrupción *“Incumplimiento a la normatividad vigente y aplicable al proceso disciplinario, lo cual puede generar irregularidades del proceso y nulidades”* no se identificaron los componentes “Uso del poder” y “Beneficio Privado”, los cuales hacen parte de los cuatro (4) componentes que deben concurrir en la descripción de este tipo de riesgos, tal como lo establece:
 - **Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2**, numeral 11. *“Identificación del Riesgo”, acápite “Identificación de riesgos de corrupción”, determina que: “El riesgo debe estar descrito de manera clara y precisa, su redacción no debe dar lugar a ambigüedades o confusiones con la causa generadora de los mismos. Para definir si el riesgo es de corrupción se debe diligenciar la (...) matriz, si las cuatro (4) casillas son afirmativas, se considerará que el riesgo es de corrupción. Acción u Omisión, Uso del poder, Desviar la gestión de lo público, Beneficio privado.”*
 - **Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas -Versión 4**, numeral 2.2 *“Identificación de riesgos - técnicas para la identificación de riesgos. (...). Es necesario que en la descripción del riesgo concurren los componentes de su definición, así: Acción u omisión + uso del poder + desviación de la gestión de lo público + el beneficio privado.”*
 - En el análisis y evaluación de los controles asociados a los dos (2) riesgos de corrupción, se observó que éstos no siguieron los lineamientos establecidos en el numeral 13.1 *“Valoración de los controles para la mitigación de los riesgos”* de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2, en lo relacionado con: adecuado diseño de los controles, calificación del diseño del control por variable, establecimiento de planes de acción para fortalecer el(los) control(es),

evaluación de la ejecución del control en forma consistente y calificación de la solidez del conjunto de controles.

De otra parte, cuatro (4) de los cinco (5) controles identificados para los dos (2) riesgos de corrupción, indicaban como actividad de control la aplicación de “procedimientos” y del “marco constitucional y legal aplicable”, lo que evidencia inobservancia de la directriz emitida en el numeral 3.2.2 “*Valoración de los controles - diseño de controles*” de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas -Versión 4, que al respecto establece: “(...) *El solo hecho de establecer un procedimiento o contar con una política por sí sola, no va a prevenir o detectar la materialización del riesgo o una de sus causas (...)*”. A su vez, en la **redacción de los controles** no se consideraron las variables: responsable, periodicidad, propósito y evidencia del control, como también información sobre cómo se llevaría a cabo el control y qué pasa con las observaciones o desviaciones resultantes de ejecutar el control. En consecuencia, la ejecución del control no se realizará de manera consistente, debido a que el mismo numeral señala que: “(...) *un control que se ejecute y esté mal diseñado, no va a contribuir a la mitigación del riesgo.*”

- En el recálculo de la valoración del diseño de los controles realizado por la Oficina de Control Interno, se obtuvo una calificación “Débil” en la evaluación de la solidez del conjunto de los controles de ambos riesgos; resultado que no coincidió con la calificación registrada en la matriz de riesgos de corrupción, en la cual se indicó que fue “Moderado” para el riesgo “*Manejo inadecuado o manipulación de información proveniente o derivada de los procesos disciplinarios privilegiada en favor de terceros o propio*” y “Fuerte” para el riesgo “*Violación del debido proceso en favor de terceros o propio*”, es decir, que no se observaron los lineamientos metodológicos establecidos en el numeral 13.1 “*Valoración de los controles para la mitigación de los riesgos*” de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) –Versión 2 y en numeral 3.2.2 “*Valoración de los controles*” de la Guía para

la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas –
Versión 4.

FUENTE	SOLIDEZ DEL CONJUNTO CONTROLES	CONTROLES AYUDAN A DISMINUIR		# COLUMNAS EN MATRIZ DE RIESGO QUE SE DESPLAZA	
		PROBABILIDAD	IMPACTO	PROBABILIDAD	IMPACTO
RIESGO: Manejo inadecuado o manipulación de información proveniente o derivada de los procesos disciplinarios privilegiada en favor de terceros o propio.					
MRC *	Moderado	Directamente	No Disminuye	1	0
R-OCI *	Débil	Directamente	No Aplica	0	0 <i>No Aplica para Riesgos de Corrupción</i>
RIESGO: Violación del debido proceso en favor de terceros o propio.					
MRC *	Fuerte	Directamente	No Disminuye	2	0
R-OCI *	Débil	Directamente	No Aplica	0	0 <i>No Aplica para Riesgos de Corrupción</i>

* MRC – Mapa de Riesgos de Corrupción, R-OCI – Recálculo Oficina de Control Interno

Teniendo en cuenta que, la solidez del conjunto de los controles era “Débil”, no se debió haber disminuido ningún cuadrante de probabilidad asociado a los riesgos, tal como se establece en el numeral 3.2.3 “*Nivel de riesgo (riesgo residual). Desplazamiento del riesgo inherente para calcular el riesgo residual*” de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas – Versión 4, la cual estipula: “*Si la solidez del conjunto de los controles es débil, este no disminuirá ningún cuadrante de impacto o probabilidad asociado al riesgo*”; por lo tanto, la valoración riesgo residual debió ser idéntica a la calificación del riesgo inherente.

CALIFICACIÓN / VALORACIÓN	PROBABILIDAD	IMPACTO	RESULTADO
RIESGO: Manejo inadecuado o manipulación de información proveniente o derivada de los procesos disciplinarios privilegiada en favor de terceros o propio			
Calificación Inherente (MRC)	Posible (3)	Mayor (4)	Extremo (12)
Valoración Residual (MRC)	Improbable (2)	Mayor (4)	Alto (8)
Valoración Residual Recalculada (OCI)	Posible (3)	Mayor (4)	Extremo (12)
RIESGO: Violación del debido proceso en favor de terceros o propio			

CALIFICACIÓN / VALORACIÓN	PROBABILIDAD	IMPACTO	RESULTADO
Calificación Inherente (MRC)	Posible (3)	Mayor (4)	Extremo (12)
Valoración Residual (MRC)	Rara Vez (1)	Mayor (4)	Alto (4)
Valoración Residual Recalculada (OCI)	Posible (3)	Mayor (4)	Extremo (12)

* MRC – Mapa de Riesgos de Corrupción, OCI – Oficina de Control Interno

- b. De acuerdo con lo informado por la Oficina de Planeación, en cuanto a que el mapa de riesgos de gestión del proceso para la vigencia 2019 se encontraba pendiente de aprobación por parte del Líder del Proceso, la Oficina de Control Interno realizó la validación del cumplimiento de las Acciones para Abordar los Riesgos (AAR) de gestión identificados en la vigencia 2018 y los de corrupción aprobados en enero de 2019, en lo que observó el seguimiento a las AAR con una periodicidad distinta y/o inferior a la establecida en el numeral 17.4 y numeral 13.3 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 1 y 2 respectivamente, teniendo en cuenta la zona del riesgo residual, la fecha de formulación de las acciones en el Sistema Integrado de Gestión (aplicativo ISOLUCIÓN) y las fechas de registro de los seguimientos y avances en el aplicativo:

ZONA RIESGO RESIDUAL	PERIODICIDAD SEGUIMIENTO ESTABLECIDA EN POLÍTICA DE RIESGO	ACCIÓN PARA ABORDAR RIESGOS (AAR)	FECHA CREACIÓN ISOLUCIÓN	FECHA REPORTE AVANCES EN ISOLUCIÓN	FECHA SEGUIMIENTO REQUERIDA POLÍTICA DE RIESGO
MAPA DE RIESGOS DE GESTIÓN – VIGENCIA 2018					
ALTO	Bimestral	AAR #52	nov-17	mar-18	ene-18 mar-18
MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN – VIGENCIA 2019					
ALTO	Trimestral	AAR #175	ene-19	jun-19 jul-19	abr-19 jul-19
		AAR #176	ene-19	jun-19	
ALTO	Trimestral	AAR #177	ene-19	jun-19	abr-19 jul-19

NOTA: La información detallada de las situaciones descritas se encuentra registrada en los papeles de trabajo elaborados por el auditor que practicó las pruebas, los cuales son custodiados por la Oficina de Control Interno; no obstante, estos documentos se

encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de las mismas.

Posible(s) Causa(s) identificada(s) por la Oficina de Control Interno:

- Desconocimiento de los lineamientos metodológicos contenidos en la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) y en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas -Versión 4.
- Deficiente acompañamiento y asesoría a los responsables del proceso, en materia de gestión de riesgos y manejo de las herramientas implementadas por la Oficina de Planeación para tal fin.

Descripción del (los) Riesgo(s): Inobservancia de los lineamientos que en materia de gestión integral del riesgo ha adoptado la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Descripción del (los) Impacto(s):

- Incumplimiento de las metas, productos e indicadores del proceso establecidos en la Planeación Estratégica de la Entidad, debido a la ineficacia e ineficiencia operativa de los controles asociados a los riesgos.
- Tratamiento inadecuado de riesgos a causa de una errada valoración de éstos, y por tanto, exposición a su materialización.

Recomendación(es): De acuerdo con lo contemplado en el numeral 6 de la de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad (DE-SIG-002) -Versión 2, corresponde a la *“Primera Línea de Defensa – Gerentes Públicos y Líderes de Procesos”* la *“(…) Revisión como parte de sus procedimientos de supervisión, del adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos para la mitigación de los riesgos.”* Y a la *“Segunda Línea de Defensa – Oficina de Planeación”* el *“Revisar el adecuado diseño de los controles para la mitigación de los riesgos que se han establecido por parte de la primera línea de defensa y realizar las recomendaciones y seguimiento para el fortalecimiento de estos.”*

En este sentido los responsables del proceso “*Control Disciplinario Interno*” deben coordinar mesas de trabajo con la Oficina de Planeación, y a su vez, la Oficina de Planeación debe solicitar el acompañamiento de un ente externo como lo es el Departamento Administrativo de la Función Pública, como entidad que tiene la función de “*Asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre (...) el funcionamiento de la administración pública*”; con el fin de revisar cada una de las situaciones reveladas en el presente hallazgo y proceder a realizar los ajustes y/o modificaciones que sean necesarios y pertinentes para dar cumplimiento a los lineamientos normativos contenidos en la “*Política de Administración del Riesgo*” de la Entidad (DE-SIG-002) -Versión2 y en la “*Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*” –Versión 4. De lo anterior, dejar constancia en un acta con cada uno de los aspectos trabajados en dichas reuniones.

Además, es necesario que se establezcan los respectivos planes de acción para fortalecer los controles, de tal manera que se tengan controles bien diseñados, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 13.1 de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: “*Para el literal a) (...): Se informa que los riesgos de corrupción evaluados se corrigieron en las sesiones de trabajo en conjunto con los contratistas de la Oficina de Planeación asignados para acompañar en la construcción de la matriz, (...), por tal motivo, se tiene una nueva Matriz ajustada, la cual fue aprobada y enviada por el Secretario General (E) (...) a la Jefe de la Oficina de Planeación, (...).*”

Causa(s) identificada(s) por el Responsable del Proceso Auditado: Falta de capacitación, acompañamiento y asesoría a los responsables del proceso, en materia de gestión de riesgos y manejo de las herramientas implementadas por la Oficina de Planeación para tal fin.

Plan de Mejoramiento

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Revisar y ajustar los ítems errados en la Matriz del Mapa de Riesgos de Corrupción.	Una (1) matriz del Mapa de Riesgos de Corrupción ajustada	Correctiva	Equipo Humano Secretaría General y de Oficina de Planeación	15-nov-19	31-dic-19
Publicación de las matrices de Riesgos de Gestión y Corrupción.	Matriz publicada (Gestión y Corrupción)	Correctiva	Equipo Humano de Oficina de Planeación	2-ene-20	31-ene-20

Nota: La relación detallada del equipo humano de Secretaría General (Proceso Control Disciplinario Interno) y de la Oficina de Planeación responsable de cada acción propuesta se encuentra registrada en papeles de trabajo de la Oficina de Control Interno.

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

Analizada la justificación dada en la respuesta por los responsables del proceso auditado respecto a las situaciones encontradas en literal a), esta Oficina de Control Interno la acepta, dado que observa que se acataron instrucciones de la Oficina de Planeación que involucraban omisiones y/o imprecisiones sobre la metodología de evaluación de riesgos reportadas en literal mencionado.

Pese a lo anterior, es preciso hacer referencia que a partir de las verificaciones realizadas por la Oficina de Control Interno a la actualización del Mapa de riesgos de Corrupción del proceso “Control Disciplinario Interno”, se observaron situaciones relacionadas con la falta de asociación de controles para las causas que se determinaron en el riesgo identificado, las cuales pueden ser consultadas de manera detallada en el Informe “OCI-2019-026 Seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) - Mapa de Riesgos de Corrupción (MRC)” que se encuentra publicado en la página web de la ADR, en la siguiente ruta: *Atención al Ciudadano/Transparencia y Acceso a la Información/Control/Informes de Control Interno*.

De acuerdo con lo expuesto, en las recomendaciones registradas por la Oficina de Control Interno en el presente reporte de hallazgo se precisó que conforme a lo contemplado en el numeral 6 de la de la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002) -Versión 2, adoptada por la Entidad en noviembre de 2018, corresponde a la “Primera Línea de Defensa – Gerentes Públicos y Líderes de Procesos” la “(...) Revisión como parte de sus procedimientos de supervisión, del adecuado diseño y ejecución de los controles establecidos para la mitigación de los riesgos”, y a la “Segunda Línea de

Defensa – Oficina de Planeación” el “Revisar el adecuado diseño de los controles para la mitigación de los riesgos que se han establecido por parte de la primera línea de defensa y realizar las recomendaciones y seguimiento para el fortalecimiento de estos.” En este sentido, teniendo en cuenta que son los responsables del proceso quienes conocen de fondo las vulnerabilidades y factores de riesgo que se pueden experimentar, es necesario que, sean éstos quienes tengan la responsabilidad de hacer el ejercicio de identificación y medición pertinente, acatando las instrucciones de la Política de Administración de Riesgos vigente de la ADR y compartiendo el resultado a la Oficina de Planeación para verificar lo adecuado de su aplicación.

De otra parte, no se observó la identificación de la causa que dio lugar a la situación encontrada frente al seguimiento a las Acciones para Abordar los Riesgos (AAR) con una periodicidad distinta y/o inferior a la establecida la Política de Administración del Riesgo (DE-SIG-002), de tal manera que se recomienda que se establezcan acciones de mejoramiento encaminadas a mitigar la situación y así evitar que se vuelva a presentar en el futuro.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Incumplimiento de los términos en las etapas de los procesos disciplinarios.	No	Abierto
2	Falta o indebida notificación o comunicación de las actuaciones procesales.	No	Abierto
3	Inobservancia del ordenamiento jurídico frente actuación disciplinaria.	No	Abierto
4	Ausencia de piezas procesales en el expediente del proceso disciplinario.	No	Abierto
5	Incumplimiento de la Política de Administración del Riesgo adoptada por la Entidad.	No	Abierto

Notas:

- La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.
- La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por el responsable designado del proceso Control Disciplinario Interno para atender la auditoría, a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.
- Es necesario precisar que las “Recomendaciones” propuestas en ningún caso son de obligatoria ejecución por parte de la Entidad, más se incentiva su consideración para los planes de mejoramiento a que haya lugar.
- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

Bogotá D.C., 27 de septiembre de 2019.

HÉCTOR FABIO RODRÍGUEZ DEVIA

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Ariana Isabel Gómez Orozco, Gestor T1.

Revisó: Claudia Patricia Quintero Cometa, Contratista.