

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR
Oficina de Control Interno

N° INFORME: OCI-2021-013

DENOMINACIÓN DEL TRABAJO: Auditoría Interna al “Proceso Asesoría y Defensa Jurídica”.

DESTINATARIOS:¹

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

EMITIDO POR: Ana Marlenne Huertas López, encargada del cargo de Jefe Oficina de Control Interno - Resolución 0262 del 9 de noviembre de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

AUDITOR (ES): Ariana Isabel Gómez Orozco, Contratista.

Angie Milena Abella González, 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 “Asesoría y Defensa Jurídica”.

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

- Construcción o actualización del normograma institucional.
- Elaboración y aprobación de la política de prevención del daño antijurídico.
- Análisis de solicitudes de conciliación
- Defensa de los intereses de la Entidad.
- Asesoría a las dependencias, a otras entidades y a terceros externos a la ADR.
- Realización del seguimiento al cumplimiento del fallo judicial.
- Evaluación y análisis de indicadores del proceso, seguimiento a los controles de riesgos, informe de auditorías y de gestión.

La actividad *“Gestión y ejercicio de la facultad de cobro coactivo”* no se incluyó en el alcance de la presente auditoría, debido a que ésta fue abordada en la Auditoría Interna a la *“Gestión de la Cartera generada con ocasión de la Prestación del Servicio Público de Adecuación de Tierras”* realizada entre julio y agosto de 2020, cuyos resultados se emitieron en el Informe OCI-2020-022 del 13 de agosto de 2020.

Período Auditado: Mayo de 2018 a Febrero de 2021.

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

LIMITACIÓN AL ALCANCE: Debido a la coyuntura de situaciones de orden público y nuevas medidas adoptadas con ocasión a la emergencia sanitaria durante el mes de abril de 2021, la Oficina Jurídica presentó dificultades para la digitalización de expedientes de procesos prejudiciales, procesos judiciales y acciones de tutela, por lo anterior, y teniendo en cuenta los tiempos determinados para la ejecución de la auditoría, se redujeron las muestras seleccionadas para la realización de las pruebas de verificación de procesos judiciales y acciones de tutela. En cuanto a la prueba de verificación de las actuaciones adelantadas en el marco de las solicitudes de conciliación extrajudiciales, no pudo ser desarrollada en razón a que no fue posible la entrega de la información.

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

- Ley 1437 de 2011 *"Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*
- Ley 1564 de 2012 *"Código General del Proceso"*
- Ley 1755 de 2015 *"Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*
- Decreto 1069 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho"*
- Decreto 2364 de 2015 *"Por medio del cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (...)"*
- Resolución 0198 del 09 de septiembre de 2020 *"(...) se adopta el Reglamento Interno del Comité de Conciliación de la Agencia de Desarrollo Rural."*
- Circular ADR 057 del 21 de mayo de 2019 *"Reiteración de la Circular No. 148 de fecha 28 de septiembre de 2018, en relación con las instrucciones para el cumplimiento de"*

los fallos contenidos en órdenes proferidas en el marco de procesos de Restitución de Tierras”.

- Documentación aplicable del Sistema Integrado de Gestión: *Caracterización del proceso, Procedimientos, Manuales, Guías, Política de Administración de Riesgos, Mapa de Riesgos del proceso, entre otros aplicables.*
- 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. Inobservancia de lineamientos procedimentales y normativos en el trámite de conceptos jurídicos, debido a la extemporaneidad en el traslado por competencia y comunicación al peticionario, la ausencia de constancia de envío o entrega de respuesta al solicitante, y en la planilla de correspondencia no se encontraba registrada la información de radicado y fecha de respuesta.
2. Debilidades en la identificación de normatividad aplicable en la Entidad y ausencia de publicación de normas por la inobservancia de los requisitos procedimentales, teniendo en cuenta que la matriz “Normatividad” no registraba información de leyes expedidas entre el 2019 y 2021, la ausencia de publicación en el normograma de Leyes y Decretos aplicables a la ADR, así como la publicación de una norma derogada.

3. Desactualización de los expedientes de los procesos judiciales y registro de actuaciones en el sistema eKOGUI, y desatención a lo ordenado en fallo judicial, en razón a que expedientes de los procesos judiciales no se encontraban documentación soporte de las actuaciones que ha surtido el proceso en los diferentes despachos judiciales, así como la falta de registro de últimas actuaciones en el sistema eKOGUI. De otra parte, con respecto al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de un proceso se identificó que el Despacho Judicial inició el trámite de incidente de desacato a la Entidad.

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA:

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
<i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión</i>	
Condenas en litigios que deberían haber sido favorables a la entidad. <i>Propuesta de redacción OCI: Posibilidad de detrimento patrimonial y reputacional por fallos en contra de la Entidad de condenas y litigios que pudieron ser favorables.</i>	Si
<i>Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción</i>	
Posibilidad recibir o solicitar dádivas o beneficios, a nombre propio o de terceros durante el desarrollo del proceso de Asesoría y Defensa Jurídica.	Si
<i>Identificados por la Oficina de Control Interno</i>	
Posibilidad de afectar la gestión misional de la Entidad por desconocimiento de los lineamientos normativos que se deben aplicar.	Si
Posibilidad de presentar deficiencias en la formulación, adopción y seguimiento de la Política de Prevención de Daño Antijurídico por inobservancia de lineamientos procedimentales, normativos y/o metodológicos.	Si
Posibilidad de aumentar las obligaciones procesales de la Agencia por ausencia o deficiencia en el análisis de las solicitudes de conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos.	No
Asesoría Jurídica inoportuna o inadecuada.	Si

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORIA
Posibilidad de afectación por sanciones legales y/o pecuniarias derivadas del incumplimiento de Sentencias condenatorias en contra de la ADR y fallos de jurisdicción especial.	Si

FORTALEZAS: El proceso “Asesoría y Defensa Jurídica” se encuentra catalogado como un proceso de apoyo 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 *“Asesorar jurídicamente a la Agencia de Desarrollo Rural en la interpretación, aplicación de las normas vigentes de competencia de la Entidad, así como ejercer una adecuada y oportuna defensa de los intereses de la misma.”*

Como resultado de la evaluación practicada, la Oficina de Control Interno identificó las siguientes fortalezas a resaltar, de conformidad con las pruebas de auditoría adelantadas:

- En observancia de la Circular Externa N° 05 del 27 de septiembre de 2019 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE, se evidenció que la Oficina Jurídica en cumplimiento de los lineamientos impartidos en la citada Circular, formuló la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) 2020 - 2021, la cual fue aprobada por la ANDJE el 3 de febrero de 2020. Atendiendo el mismo lineamiento, se identificó su implementación durante la vigencia 2020 mediante un cronograma de actividades. El 26 de febrero de 2021 fue radicado ante la ANDJE el informe anual de cumplimiento del plan de acción, en el cual se incluyeron los resultados de los indicadores de gestión, impacto y resultado.

Aunado a lo anterior, el 30 de noviembre de 2020 la Oficina Jurídica adoptó un procedimiento para la “Formulación, implementación y seguimiento a la Política de Prevención del Daño Antijurídico - PPDA” (Código PR-ADJ-007).

- Dentro de las funciones que cumple la Oficina Jurídica se encuentra la atención de las acciones de tutela y de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991 (artículos 19 y 20) está sujeta a unos términos perentorios de obligatorio cumplimiento

para las entidades demandadas. De acuerdo con los resultados obtenidos en el análisis de la muestra de acciones de tutela, la Oficina de Control Interno evidenció que la Oficina Jurídica da cumplimiento con el trámite de las mismas de forma oportuna conforme a lo dispuesto por los jueces.

- En el marco de las actividades para el seguimiento y cumplimiento de las órdenes emitidas por los jueces en procesos de restitución de tierras y fallos de tutelas de jurisdicción especial, se identificó la elaboración de los informes trimestrales de avance de cumplimiento de órdenes de Restitución de Tierras durante la vigencia 2020 y primer trimestre de 2021, los cuales fueron enviados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, dando cumplimiento a la Circular de fecha 8 de julio de 2015 del MADR.
- Conforme a las funciones de la Oficina Jurídica establecidas en el Decreto 2364 de 2015, numeral 7. *“Estudiar, conceptuar (...) los proyectos de actos administrativos necesarios para la gestión de la entidad (...)”*, a partir de la muestra seleccionada se observó la revisión de los proyectos de actos administrativos que fueron remitidos a solicitud de las dependencias a la Oficina Jurídica.

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

En la vigencia 2018 la Oficina de Control Interno llevó a cabo la primera auditoría interna al proceso “Asesoría y Defensa Jurídica” cuyo período evaluado fue octubre de 2017 a abril de 2018, en la que identificó seis (6) hallazgos que fueron comunicados a través del informe OCI-2018-018 emitido el 11 de julio de 2018, los seis (6) fueron aceptados parcialmente por los responsables del proceso auditado, para los cuales propusieron un total de dieciocho (18) acciones de mejoramiento a cumplirse entre el 3 de junio de 2018 y el 28 de febrero de 2019.

De acuerdo con el último proceso de seguimiento a los planes de mejoramiento realizado por la Oficina de Control Interno, se determinó que una (1) de las dieciocho (18) acciones se encuentra abierta en estado vencido, así:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ESTADO ACCIÓN
HALLAZGO N° 1 Incumplimiento de la Política de Administración de Riesgo de la Entidad			
Anticipar tiempos establecidos	3-jun-18	31-dic-18	Abierta Vencida

De acuerdo con estos resultados, al 30 de abril de 2021 continuaba abierto 1 hallazgo de la auditoría anterior, toda vez que, no se pudo corroborar la efectividad de la acción de mejoramiento propuesta, lo cual indica que ésta no fue ejecutada íntegramente, por lo que se infiere que los factores de riesgo asociados a cada hallazgo siguen existiendo, en consecuencia, la probabilidad de materialización de estos.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno reitera su recomendación de emprender acciones que permitan identificar los factores generadores de tales situaciones y el diseño e implementación de controles que sirvan para mitigar su propagación y efectos, a la vez, establecer métricas que permitan cuantificar el avance en el logro de disminución de estas situaciones.

HALLAZGOS:

HALLAZGO N° 1. Inobservancia de lineamientos procedimentales y normativos en el trámite de conceptos jurídicos

Como resultado de la verificación realizada por la Oficina de Control Interno al cumplimiento de los lineamientos procedimentales y normativos para la atención de solicitudes de conceptos jurídico, en una muestra revisada de cuarenta y cinco (45) solicitudes de conceptos, se identificaron las siguientes situaciones:

- a.** En tres (3) conceptos jurídicos (Radicados N° 20193504000103, 20206100019781 y 20216000001251) se observó que el traslado por competencia y comunicación al peticionario se hizo extemporáneamente, teniendo en cuenta que se emplearon 10, 34 y 37 días hábiles, respectivamente, a partir de la recepción de la solicitud; además, de la solicitud con Radicado N° 20193504000103 no se observó la comunicación y/o

copia del traslado al interesado. Lo anterior incumple con lo establecido en la Ley 1755 de 2015, artículo 21 *"Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente"*; a su vez, lo señalado en la actividad 3 del numeral 6 del Procedimiento *"Emisión de Conceptos Jurídicos"* (PR-ADJ-001), que indica: *"Revisar el contenido de las solicitudes de concepto y establecer su competencia y si la misma se refiere a asuntos de naturaleza jurídica. (...) En caso que el asunto no sea de competencia de la ADR, de acuerdo con los términos previstos en la Ley, se debe efectuar el traslado correspondiente e informar al interesado. (...)"*

- b.** Tres (3) conceptos jurídicos (Radicados N° 20192100011702, 20192100060542 y 20202100015182) no contaban con la constancia de envío o entrega al solicitante, situación que contraviene con lo determinado en el Numeral 6 del Procedimiento *"Emisión de Conceptos Jurídicos"* (PR-ADJ-001), Actividad 8 *"Remitir la respuesta al interesado, siguiendo los lineamientos de archivo y correspondencia establecidos por la Entidad. (...) Constancia de envío físico y/o electrónico del concepto jurídico emitido"*.

De acuerdo con lo anterior, la Oficina Jurídica mediante correo electrónico del 21 de abril de 2021, informó: *"Respecto de los radicados N° 20192100011702 y N° 20192100060542, se consultó con la unidad de correspondencia de la Agencia, quienes manifiestan que a pesar de encontrarse en el aplicativo ORFEO como devueltos, no se realizó por parte de ellos el envío de manera física al destinatario por segunda vez. Se destaca que esta situación no fue informada en su oportunidad a la Oficina Jurídica."*

Es necesario tener en cuenta que el Derecho de Petición se resuelve con la notificación de la respuesta al peticionario, tal como lo menciona la Sentencia de la Corte Constitucional C-951/14, en el aparte “Núcleo esencial del derecho de petición”, el cual establece:

"(...) (iv) Notificación de la decisión: El ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición [146], porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente. La notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011[147]. "Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. De esta manera fue reconocido en la sentencia T-372 de 1995 y reiterado por la sentencia T-477 de 2002, en donde se determinó que el derecho de petición se concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: "(i) el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que esta considere el asunto que se le plantea, y (ii) el de la respuesta, cuyo ámbito trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante"[148]. Se subraya que la administración tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de esta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado [149]."

- c. En la planilla de correspondencia no se encontraba registrada la información de radicado y fecha de respuesta de las solicitudes de los Radicados N° 20192100089902, 20206100009301, 20206100009291, 20203520028153 y 20216100005281, situación que contraviene lo dispuesto en el Numeral 6 del Procedimiento "Emisión de Conceptos Jurídicos" (PR-ADJ-001), Actividad 9 "Actualizar el estado de la solicitud en la base de control. Incluir la fecha y el número de radicación de la respuesta a la solicitud de concepto, en la base de control."

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demoras en la revisión del contenido de la solicitud para determinar la competencia de la ADR y/o la Oficina Jurídica para resolver el concepto jurídico por parte del abogado asignado. ▪ Ausencia de seguimiento para constatar que la respuesta se haya entregada al interesado o peticionario. ▪ Omisión u olvido de la actividad por parte de los responsables de realizar la actualización de la planilla de correspondencia. 	<p>Asesoría Jurídica inoportuna o inadecuada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insatisfacción del peticionario o interesado. ▪ Resolución de acciones de tutela interpuestas por el peticionario para exigir el cumplimiento de sus derechos. ▪ Investigación y sanción disciplinaria a los servidores públicos.

Recomendación(es): La atención a los términos del derecho de petición son de estricto cumplimiento por lo que se requiere seguir fortaleciendo las estrategias en el trámite de los conceptos jurídicos, como es el caso cuando la Oficina Jurídica no es la competente para resolver la solicitud, se debe actuar dentro del término hábil para dar traslado al competente y comunicar tal situación al interesado, por lo que se recomienda que se emitan directrices precisas por parte del responsable del proceso para el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa legal vigente y en el lineamiento procedimental.

De otra parte, implementar un mecanismo de seguimiento para constatar la entrega de los conceptos jurídicos de manera física, es decir, que, si son devueltas las respuestas, se realicen las gestiones necesarias y pertinentes con la unidad de correspondencia de la Entidad para allegar la respuesta a los solicitantes, dicho seguimiento se puede contemplar dentro de la información que se registra en la planilla de correspondencia.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: “(...)”:

- a. *Se acepta parcialmente el hallazgo, teniendo en cuenta que respecto de los tres documentos relacionados en el literal a. que corresponden a solicitudes de los ciudadanos, tienen la siguiente trazabilidad:*

- *Memorando N° 20193504000103, mediante el cual el Director de la Unidad Técnica Territorial N° 4 remite el radicado N° 20193504000091, el cual fue recibido en la Oficina Jurídica el 21 de enero de 2019, tal como se evidencia en la Base de Datos de Correspondencia. Dicha comunicación fue remitida por competencia mediante el Memorando N° 20192100004143 del 01 de febrero 2019, empleándose 9 días para su traslado. Es pertinente destacar que esta actuación fue informada al peticionario mediante el Oficio N° 2019210011702 (...).*
- *Oficio N° 20206100019781, el cual fue recibido en la Entidad el 05 de marzo de 2020 y que fue reasignado a la Oficina Jurídica el 07 de abril de 2020, es decir 32 días calendario luego de recibida la solicitud en la Agencia, tal como se evidencia en el aplicativo ORFEO. Este radicado fue trasladado por competencia mediante el Oficio N° 20202100024182 de fecha 21 de abril de 2020, empleándose 8 días para la gestión.*
- *Oficio N° 20216000001251, el cual fue recibido en la Entidad el 11 de enero de 2021 y que fue reasignado a la Oficina Jurídica el 08 de marzo de 2021, dos meses después de haber sido recibido, tal como se evidencia en el aplicativo ORFEO. Este radicado fue trasladado por competencia mediante el Oficio N° 20212100010102 de fecha 11 de marzo de 2021, empleándose 3 días para la gestión.*

Conforme a lo expuesto, si bien es cierto que la responsabilidad del cumplimiento de los términos para dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos es atribuible a la Entidad, es necesario tener en cuenta que algunas comunicaciones son reasignadas en varias oportunidades a diversas dependencias de la Agencia y que cuando éstas llegan a la dependencia competencia, el plazo para dar respuesta ya se encuentra vencido. No obstante, tal como se demostró, el término máximo que ha empleado la Oficina Jurídica para adelantar dicha gestión ha sido de 9 días.

- b. No se acepta el hallazgo, teniendo en cuenta que en el numeral 6 del Procedimiento "Emisión de Conceptos Jurídicos" (PR-ADJ-001), la Oficina Jurídica estableció como*

actividad 8 "Remitir la respuesta al interesado, siguiendo los lineamientos de archivo y correspondencia establecidos por la Entidad. (...) Constancia de envío físico y/o electrónico del concepto jurídico emitido" y consultado el aplicativo ORFEO, se encuentra que la actividad fue desarrollada en lo que correspondía a la Oficina Jurídica.

Ahora bien, en el numeral 6 del Procedimiento "Radicación de Comunicaciones Oficiales" (PR-DOC-002), la Secretaría General estableció como actividad 6 "Diligencia el formato Control Devoluciones con la relación para entregar a cada dependencia los documentos devueltos. Recoge firma del responsable de recibir el correo en cada dependencia. Entrega al servidor público o contratista el oficio devuelto para su revisión, modificación y/o re-envío", la cual no fue llevada a cabo por la dependencia correspondiente en los 3 radicados citados en precedencia, pues no fueron comunicadas las novedades de devolución a la Oficina Jurídica.

c. Se acepta el hallazgo."

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

- Demora en el análisis de la competencia de la Oficina Jurídica para atender las solicitudes.
- Falta de seguimiento en el diligenciamiento la base de datos de correspondencia.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Definición de la competencia de la Oficina Jurídica, dentro de los dos días siguientes a la recepción de la solicitud.	Ajustar el Procedimiento "Emisión de Conceptos Jurídicos" (PR-ADJ-001)	Preventiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	01-jun-2021	31-dic-2021
Mensualmente al solicitar la publicación del concepto jurídico, verificar que se ingresaron los datos	Ajustar el Procedimiento "Emisión de Conceptos Jurídicos" (PR-ADJ-001)	Preventiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	01-jun-2021	31-dic-2021

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
correspondientes en la base de datos.					

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Oficina Jurídica 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.

El plan de mejoramiento es aceptado, en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas principales identificadas.

Para el caso del literal b. que no fue aceptado, la Oficina de Control Interno no acepta la justificación, dado que el sustento y la respuesta indicada no desvirtúa la situación observada por el equipo de auditoría. Por lo anterior, la Oficina de Control Interno considera pertinente complementar el plan de mejoramiento, en el sentido de proponer acciones preventivas que subsanen la situación relacionada con la constancia de entrega de la respuesta al peticionario.

HALLAZGO N° 2. Debilidades en la identificación de normatividad aplicable en la Entidad y ausencia de publicación de normas.

Al verificar el cumplimiento de los controles establecidos en el Procedimiento “Identificación y Actualización de la Normatividad y Actos Administrativos de la Entidad” (PR-ADJ-003), la Oficina de Control Interno observó las siguientes situaciones:

- a. La matriz “Normatividad” (registro del “Formato identificación y actualización de la Normatividad y Actos Administrativos de la Entidad” (F-ADJ-023)), no registraba información de leyes expedidas entre el 2019 y 2021, pese a que durante este periodo de tiempo se han emitido, entre otras, las siguientes:
 - Ley 2071 del 31 de diciembre de 2020 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales”. En esta Ley se autoriza a la Agencia de Desarrollo Rural “para que otorgue la condonación total o parcial del

capital de la tasa por concepto de la prestación del servicio público de adecuación de tierras” e indica que la Agencia “realizará dentro del año siguiente la gestión de saneamiento de las obligaciones de los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad del Estado, cuya fecha de exigibilidad sea superior a 5 años, contados a partir de la fecha de sanción de la presente ley”.

- *Ley 2046 del 6 de agosto de 2020 “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”*
- *Ley 2013 del 30 de diciembre de 2019 “Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés”*
- *Ley 1960 del 27 de junio de 2019 “Por el cual se modifican la ley 909 de 2004, el decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones”*
- *Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*
- *Ley 1952 del 28 de enero de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”*

De las anteriores, no se observó publicación de la Ley 1960 de 2019 y Ley 2013 de 2019 en el normograma.

- b. En una muestra de 19 decretos tomados de la matriz *“Formato identificación y actualización de la Normatividad y Actos Administrativos de la Entidad”* (F-ADJ-023), se encontró:

- Siete (7) Decretos (37% de la muestra), pese a que fueron marcados como que si aplicaban en la Entidad, no se encontraban publicados en el normograma (Decretos 420, 537, 564, 614, 642, 796 y 803 de 2020)
- El Decreto 822 de 2020 *"Por medio del cual se modifica el artículo 2.2.1.2.2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural"*, que según el registro en el formato F-ADJ-023 no aplica a la Entidad y, el Decreto 1007 de 2019 *"Por el cual se establece la escala salarial de los empleos públicos de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones"* que fue derogado por el artículo 62 del Decreto 304 de 2020 (observación que estaba registrada en el formato F-ADJ-023), aún se encontraban publicados en el normograma, de acuerdo con consulta realizada por la Oficina de Control Interno el 4 de mayo de 2021.

Respecto al Decreto 1007 de 2019, la Oficina Jurídica mediante correo electrónico del 10 de mayo de 2021, manifestó que: *"En efecto este decreto se encuentra derogado y pese a ello publicado en el normograma, tal situación obedece a que en vigencia de esta disposición se consolidaron diversas situaciones jurídicas que eventualmente ameritarían revisión de la norma, es por ello que se publica con la salvedad en la matriz de derogatoria del mismo."*

Las situaciones antes mencionadas contravienen lo establecido en el numeral 6 del procedimiento *"Identificación y Actualización de la Normatividad y Actos Administrativos de la Entidad"* (PR-ADJ-003), Actividad 2 *"Revisar la normatividad aplicable a la Agencia de Desarrollo Rural. Verificar que las disposiciones normativas aplicables a la Agencia de Desarrollo Rural incluidas en el normograma, se encuentren vigentes y realizar la actualización del mismo en caso de ser necesario"*

(...)", y Actividad 3 "Solicitar la publicación de las leyes, los decretos ley, los decretos y los conceptos jurídicos en el normograma".

A su vez, contravienen el numeral 10 del artículo 12 del Decreto 2364 de 2015, el cual indica que es función de la Oficina Jurídica: "Recopilar y mantener actualizada la información de normas constitucionales, legales y reglamentarias y la jurisprudencia relacionada con las competencias, misión institucional, objetivos y de la Agencia Desarrollo Rural."

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las actividades de control contempladas en el lineamiento procedimental. ▪ Insuficiencia de recurso humano para identificar y actualizar el nomograma de la Entidad. 	<p>Posibilidad de afectar la gestión misional de la Entidad por desconocimiento de los lineamientos normativos que se deben aplicar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicación de normas derogadas. ▪ Normas emitidas relacionadas con la misión de la Entidad no aplicadas por desconocimiento de su expedición o modificación, y/o emplear normas derogadas.

Recomendación(es): Actualmente, la Oficina Jurídica realiza consulta de la normativa vigente para identificar la que es aplicable a la Entidad, y la consolida en el "Formato identificación y actualización de la Normatividad y Actos Administrativos de la Entidad" (F-ADJ-023); no obstante, se recomienda fortalecer el control apoyándose en las diferentes dependencias de la Entidad, apoyo que consistirá, bajo el liderazgo de la Oficina Jurídica y con la periodicidad que ésta determine, en que cada área revise el formato o matriz diligenciada por la Oficina Jurídica para validar su contenido y proponer ajustes o complementación del inventario de normas (en caso de identificarse normas no registradas en dicha matriz), teniendo en cuenta que, también los responsables de los procesos identifican requisitos normativos o leyes aplicables a su proceso y/o actividades que ejecuta, los cuales documenta mediante los procedimientos. Lo anterior, previa verificación de la vigencia de las normas por parte de la Oficina Jurídica con cada uno de los enlaces de las dependencias.

Respuesta del Auditado: Aceptado.

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

- Ausencia de articulación entre las dependencias de la entidad para actualizar el normograma.
- Desactualización del normograma.
- Deficiencias en el “*Formato identificación y actualización de la Normatividad y Actos Administrativos de la Entidad*”.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Modificación del procedimiento para incluir una actividad asociada a la consolidación de normas con el apoyo de las diferentes dependencias de la entidad.	Un (1) Procedimiento actualizado	Preventiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	1-jun-2021	31-dic-2021
Inclusión en el normograma de las Leyes y Decretos que fueron identificados durante la auditoría.	Normograma actualizado	Correctiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	15-may-2021	15-jun-2021
Revisión y actualización del “Formato identificación y actualización de la Normatividad y Actos Administrativos de la Entidad” (F-ADJ-023), tanto en su forma como en el contenido actual.	Formato identificación y actualización de la Normatividad y Actos Administrativos de la Entidad-actualizado	Correctiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	15-may-2021	31-jul-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Oficina Jurídica 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.

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que las acciones de mejoramiento establecidas guardan correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

HALLAZGO N° 3. Desactualización de los expedientes de los procesos judiciales y registro de actuaciones en el sistema eKOGUI, y desatención a lo ordenado en fallo judicial.

A partir de la verificación del cumplimiento de las actuaciones propias de la representación judicial en las etapas procesales, y el cumplimiento de sentencias, en una muestra de trece (13) procesos judiciales la Oficina de Control Interno identificó las siguientes situaciones:

- a. Con relación al archivo documental que contenía cada uno de los expedientes de los procesos judiciales, se observó que 9 expedientes (69% de la muestra) se encontraban desactualizados frente a la documentación soporte de las actuaciones que ha surtido el proceso en los diferentes despachos judiciales. Valga la pena señalar que, como limitante no se pudo realizar un análisis completo de que las acciones y/o actuaciones se hubiesen adelantado de manera oportuna.

De acuerdo con lo anterior, se procede a presentar las diferencias en las actuaciones con lo registrado en el sistema eKOGUI, y lo consultado en portal rama judicial:

EXPEDIENTE	OBSERVACIÓN OCI
2019-00142	En el expediente reposaban los documentos hasta la notificación de la audiencia inicial. Consultado el sistema eKOGUI, se evidenció que se profirió sentencia de primera instancia frente a la cual se observó escrito del recurso de apelación (el documento no cuenta con fecha de recepción por parte del Despacho Judicial).
2017-01203	En el expediente reposaban documentos hasta la contestación de la demanda. De acuerdo con consulta en portal rama judicial, el proceso se encuentra en etapa de pruebas.
2018-00009	En el expediente reposaba documentación hasta la presentación de alegatos de conclusión. De acuerdo con consulta en portal rama judicial y sistema eKOGUI, el proceso se encuentra con sentencia de segunda instancia ejecutoriada.
2015-00001	En el expediente reposaba documentación hasta la sentencia de primera instancia. De acuerdo con consulta en portal rama judicial en el proceso se surtió audiencia de conciliación post fallo y se presentó por parte de la ADR el recurso de apelación.
2018-00160	En el expediente reposaba documentación hasta la contestación de la demanda. De acuerdo con consulta en portal rama judicial, en el proceso se realizó audiencia de pruebas.
2011-00204	En el expediente no reposaban los documentos correspondientes a las actuaciones surtidas en el proceso; al respecto, se encontró notificación del auto admisorio de la demanda. De acuerdo con lo consultado en sistema eKOGUI en el proceso ya se profirió sentencia de segunda instancia.

EXPEDIENTE	OBSERVACIÓN OCI
2011-00023	En el expediente no reposaba la sentencia de primera y segunda instancia. De acuerdo con lo consultado en el sistema eKOGUI, se evidenció ejecutoria de sentencia de segunda instancia.
2018-00310	En el expediente reposaban documentos hasta la audiencia inicial. De acuerdo con lo consultado en portal rama judicial y sistema eKOGUI, dentro del proceso se profirió sentencia de primera instancia y se presentó por parte de la ADR el recurso.
2017-00550	En el expediente reposaba documentación hasta la presentación de alegatos de conclusión. De acuerdo con lo consultado en el portal rama judicial, se observó que dentro del proceso se profirió fallo de primera instancia y presentación de recurso de apelación por parte de la ADR.

Las situaciones descritas muestran inobservancia de lo establecido como “registro” del cumplimiento o ejecución de la actividad 29 del numeral 6 del procedimiento “Defensa Jurídica” (PR-ADJ-002), en la cual se indica: “Ejercer las actuaciones propias de la representación judicial, en los términos señalados en la normatividad aplicable.”, y se establece el “Expediente” como “registro”.

A su vez, a lo dispuesto en el Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación, artículo 3: “d) **Expediente:** Conjunto de documentos producidos y recibidos durante el desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, acumulados por una persona, dependencia o unidad administrativa, vinculados y relacionados entre sí y que se conservan manteniendo la integridad y orden en que fueron tramitados, desde su inicio hasta su resolución definitiva.”

- b. En cuatro (4) procesos judiciales (31% de la muestra) no se encontró el registro de últimas actuaciones en el sistema eKOGUI.

EXPEDIENTE	ID EKOGUI	OBSERVACIÓN OCI
2017-01203	1357858	La última actuación registrada es contestación de la demanda. De acuerdo con consulta en portal rama judicial el proceso se encuentra en etapa de pruebas.
2015-00001	668812	No se observó cargado la presentación del recurso de apelación.
2018-00160	1262003	La última actuación registrada es contestación de la demanda. De acuerdo con consulta en portal rama judicial en el proceso se realizó audiencia de pruebas.
2017-00550	1329772	La última actuación registrada es la presentación de alegatos de conclusión. De acuerdo con consulta en portal rama judicial en el proceso se profirió fallo de primera instancia y presentación del recurso de apelación.

Lo anterior contraviene lo contemplado en el procedimiento “Defensa Jurídica” (PR-ADJ-002), Numeral 5: “(...). *Registro de información en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado eKOGUI: De conformidad con lo establecido en el Decreto No. 1069 de 2015, este sistema es la fuente oficial de información sobre la actividad litigiosa del Estado.*

De acuerdo con lo señalado en el Instructivo de Apoderado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, son de obligatorio registro las actuaciones que a continuación se relacionan: Proceso Judicial: (...) 4. Auto de apertura, decreto y práctica de pruebas. (...) 6. Sentencia ejecutoriada 7. Sentencia no ejecutoriada (...) 9. Presentación de recurso de apelación contra sentencia 10. Auto que concede recurso de apelación. Al respecto, es importante precisar que las actuaciones anteriormente mencionadas, serán de obligatorio registro, en la medida en que se desarrollen cada una de las etapas procesales.”

A su vez, lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.3.4.1.10. “*Funciones del apoderado. Son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes: 1. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, (...) los procesos judiciales (...).*”

- c. En el proceso judicial con expediente N° 2011-00031, con respecto al cumplimiento de lo ordenado en las sentencias del 14 de noviembre de 2013 y del 26 de marzo de 2015 expedidas en primera y segunda instancia, se identificó que, mediante Auto de fecha 4 de octubre de 2019 el Despacho Judicial inició el trámite de incidente de desacato, lo cual muestra inobservancia a lo establecido en el procedimiento “Defensa Jurídica” (PR-ADJ-002), numeral 6, actividad 24: “*Cumplir fallo. Dar cumplimiento fallo.*”

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

CAUSA(S)	RIESGO(S)	IMPACTO(S)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidades en la ejecución de los controles adoptados en el lineamiento procedimental. ▪ Ausencia de actividades de control en el lineamiento procedimental. ▪ Deficiencias en los sistemas de información. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Condenas en litigios que deberían haber sido favorables a la entidad. <p>Propuesta OCI: Posibilidad de detrimento patrimonial y reputacional por fallos en contra de la Entidad de condenas y litigios que pudieron ser favorables.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibilidad de afectación por sanciones legales y/o pecuniarias derivadas del incumplimiento de Sentencias condenatorias en contra de la ADR y fallos de jurisdicción especial. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erogaciones económicas para la Entidad. ▪ Investigaciones y sanciones disciplinarias ▪ Sanciones pecuniarias para la Entidad.

Recomendación(es): Se recomienda revisar los controles que se tienen e/o implementar los que consideren necesarios con el propósito de asegurar que se archive en los expedientes de los procesos judiciales los documentos soporte de cada una de las actuaciones y memoriales en la medida en que se desarrollen las etapas procesales, así como mantener la integridad y orden en que fueron tramitados. De otra parte, y con fundamento en lo dispuesto en la Ley 2080 de 2021 y el Decreto 806 de 2020, se recomienda considerar la implementación de los expedientes digitales, lo cual está contemplado en el Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación, artículo 3, literal d) “**Expediente digital o digitalizado:** Copia exacta de un expediente físico cuyos documentos originales, tradicionalmente impresos, son convertidos a formato electrónico mediante procesos de digitalización.”

Conforme con lo anterior, en la medida en que se actualicen los expedientes, establecer en una periodicidad para actualización de la matriz o base de procesos judiciales, así como el registro en el sistema eKOGUI, con el fin de contar con reportes precisos frente a la litigiosidad que lleva la Entidad.

Respuesta del Auditado: Aceptado Parcialmente.

Justificación: “En lo que respecta al literal c) (...) en el cual se señaló: “En el proceso judicial con expediente N° 2011-00031, con respecto al cumplimiento de lo ordenado en las sentencias del 14 de noviembre de 2013 y del 26 de marzo de 2015 expedidas en

primera y segunda instancia, se identificó que, mediante Auto de fecha 4 de octubre de 2019 el Despacho Judicial inició el trámite de incidente de desacato, lo cual muestra inobservancia a lo establecido en el procedimiento “Defensa Jurídica” (PR-ADJ-002), numeral 6, actividad 24: “Cumplir fallo. Dar cumplimiento fallo”, la Oficina Jurídica considera pertinente aclarar que tal afirmación no guarda relación con el nombre del hallazgo denominado “Desactualización de los expedientes de los procesos judiciales y registro de actuaciones en el sistema eKOGUI”; sin embargo, se incluyó en el Plan de Mejoramiento una acción para precisar el alcance de la expresión “cumplir el fallo”.”

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

- Insuficiencia del recurso humano.
- Ausencia de actividades de control en el lineamiento procedimental.
- Debilidades en la ejecución de los controles adoptados en el lineamiento procedimental.

Plan de Mejoramiento:

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Sugerir la contratación en la Oficina Jurídica de un colaborador que apoye las labores de archivo de los expedientes físicos y la creación de expedientes digitales.	Una solicitud de autorización de un contratista	Preventiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	01-ene-2021	31-dic-2021
Modificar el procedimiento para incluir controles que permitan asegurar el adecuado y oportuno archivo de las actuaciones procesales en los expedientes y actualización de la matriz.	Un (1) Procedimiento actualizado	Preventiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	01-jun-2021	31-dic-2021
Modificar el procedimiento para delimitar el alcance de la actividad denominada “cumplir el fallo”		Preventiva			

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Actualizar los expedientes físicos	Expedientes físicos actualizados	Correctiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	01-jun-2021	31-dic-2021
Verificar en el sistema e-KOGUI que todos los procesos tengan cargadas las 9 actuaciones señaladas en el instructivo de apoderado, cuando corresponda.	Sistema e-KOGUI actualizado	Correctiva	Equipo Humano Oficina Jurídica	15-may-2021	31-dic-2021

Nota: La relación detallada del equipo humano de la Oficina Jurídica 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.

Analizado el plan de mejoramiento propuesto por los responsables del proceso auditado, la Oficina de Control Interno lo acepta en razón a que la acción de mejoramiento establecida guarda correspondencia con las causas determinadas para este hallazgo.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

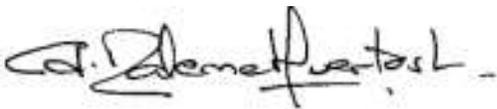
N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Inobservancia de lineamientos procedimentales y normativos en el trámite de conceptos jurídicos.	No	Abierto
2	Debilidades en la identificación de normatividad aplicable en la Entidad y ausencia de publicación de normas.	Si	Abierto
3	Desactualización de los expedientes de los procesos judiciales y registro de actuaciones en el sistema eKOGUI, y desatención a lo ordenado en fallo judicial	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 la Oficina Jurídica, a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.
- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, más se incentiva la consideración de las “Recomendaciones” para los planes de mejoramiento a que haya lugar

Bogotá D.C., 31 de mayo de 2021.



ANA MARLENNE HUERTAS LÓPEZ

Jefe Oficina de Control Interno (e)

Elaboró: Ariana Isabel Gómez Orozco, Contratista.

Revisó: Claudia Patricia Quintero Cometa, Gestor.

