

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR

Oficina de Control Interno

Nº INFORME: OCI-2025-012

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

DESTINATARIOS:¹

- Cesar Augusto Pachón Achury, Presidente.
- Cesar Augusto Ramírez Chaparro, Jefe Oficina de Planeación.
- Diego Armando Solano Montenegro, Vicepresidente de Integración Productiva
- Eliana Teresa Zambrano Almansa, Vicepresidente de Proyectos.
- José Luis Valenzuela Rodríguez, Secretario General y Vicepresidente de Gestión Contractual (E).
- Amanda Lucia Camargo Jiménez, Jefe de la Oficina Jurídica (*Delegado de Presidencia – Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno – Resolución 819 de 2022.*)

EMITIDO POR:

Carlos Alberto Cortés Riaño, Jefe de la Oficina de Control Interno

AUDITOR (ES):

Carolina Saavedra Manco, Contratista.
Diana Marcela Cuervo Espinosa, Contratista.
Víctor Leonardo Arango Mur, Contratista.
Maria Paula Urquijo Vargas, Contratista Líder de Auditoría.
Hernando Enrique Santos Iriarte, Gestor T1, Grado 9.

¹ En virtud de lo establecido en el Decreto 1083 de 2015 Artículo 2.2.21.4.7, Parágrafo 1° (adicionado por el Artículo 16 del Decreto 648 de 2017) “*Los informes de auditoría, seguimientos y evaluaciones [emitidos por la Oficina de Control Interno] tendrán como destinatario principal al representante legal de la Entidad y al Comité de Coordinación de Control Interno (...)*”

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

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 propias de la unidad auditada desde marzo del 2021 al 31 de marzo del 2025.

LIMITACIÓN: No aplicó en el desarrollo de la presente auditoría.

DECLARACIÓN:

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

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

- Circular Externa No. 05 del 27 de septiembre del 2019. Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.
- Decreto 2364 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan su objeto y su estructura Orgánica.
- Circular 057 del 21 de mayo de 2019. Reiteración de la Circular No. 148 de 2 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 proceso de Restitución de Tierras.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Circular externa No. 09 del 24 de julio de 2023. Lineamientos para la formulación, aprobación implementación y seguimiento de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.
- Circular Externa No. 31 de 19 de diciembre de 2024. Implementación del Modelo de Gestión por resultados – MGR y alcance de la Caja de Herramientas (antiguo Modelo ÓPTIMO DE Gestión – MOG)
- Decreto 1069 de 2015. *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"*
- Decreto 1167 de 2016 *"Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"*
- Ley 640 de 2001. *"Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"*
- Resolución No. 003 de 2023 *"Por la cual se adopta el Reglamento Interno del Comité de Conciliación de la Agencia de Desarrollo Rural."*
- Procedimiento Emisión de conceptos jurídicos (PR-ADJ-001) versiones 3 y 4.
- Procedimiento defensa jurídica (PR-ADJ-002) versiones 4 y 5.
- Procedimiento identificación y actualización de la normatividad y actos administrativos de la entidad (PR-ADJ-003), versiones 4 y 5.
- Procedimiento de cobro coactivo (PR-ADJ-004), versión 5.
- Procedimiento de estructuración de los actos administrativos que sean remitidos para la firma de la presidencia de la Agencia de Desarrollo Rural (PR-ADJ-005) Versiones 2 y 3.
- Procedimiento proceso de seguimiento y cumplimiento fallos de jurisdicción especial (PR-ADJ-006) versiones 1 y 2.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

- Procedimiento para la formulación, implementación y seguimiento a la Política de prevención de daño antijurídico - PPDA (PR-ADJ-007) versión 1.
- Ley 2220 de 2022. Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2213 de 2022. Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del decreto legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones.

RESUMEN EJECUTIVO: Como resultado de la evaluación practicada, se identificaron oportunidades de mejoramiento relacionadas con los siguientes aspectos, sobre la cual se suscribió el respectivo reporte de hallazgos:

1. Incumplimiento de términos legales para la emisión de conceptos jurídicos.
2. Inobservancia de los lineamientos establecidos para el debido trámite de acciones y fallos de tutela.
3. Incumplimiento de los lineamientos establecidos en la Política de Prevención de Daño Antijurídico.
4. Incumplimiento procedimental y normativo para la Gestión de Cobro Coactivo y la conformación de expedientes.

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA:

Tabla 1. Descripción de los riesgos identificados de la Auditoria

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción	
Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva a nombre propio o de terceros durante el desarrollo del Procedimiento de Cobro Coactivo	SI
Identificados por la Oficina de Control Interno	
Posibilidad de afectación en la imagen institucional y/o pérdidas económicas por multas y/o sanciones por parte de entes de control al operar con normas desactualizadas e incurrir en incumplimientos normativos	SI

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

Posibilidad de afectación económica y/o reputacional por una indebida identificación de causas y subcausas para la formulación e implementación de la política de prevención de daño antijurídico ocasionando acciones legales en contra de la entidad.	SI
Posibilidad de afectación de la imagen institucional y/o pérdidas económicas debido al incumplimiento de la normatividad vigente al no actuar en defensa de los intereses de la Entidad.	SI
Posibilidad de afectación de la imagen institucional y/o económica por aplicación inadecuada de los procedimientos de cobro coactivo y su incorrecta notificación.	SI
Posibilidad de pérdida reputacional y/o económica por inoportunidad en la asesoría legal brindada, debido a demoras en las etapas de asignación, revisión y respuesta.	SI
Posibilidad de afectación económica y/o reputacional al enfrentar sanciones y/o multas por llevar a cabo de manera inadecuada las actividades para el seguimiento y cumplimiento de las órdenes emitidas por jueces y magistrados en el marco de procesos judiciales	SI
Posibilidad de afectación de la imagen institucional por incumplimiento de los objetivos y metas institucionales, debido a la inobservancia del Plan de Acción Institucional.	SI
Posibilidad de pérdida, eliminación y/o alteración de la información relacionada con procesos administrativos y judiciales, afectando la continuidad y legalidad de las actuaciones de la entidad.	SI

Fuente: Mapa de Riesgos de Corrupción/ Elaboración Propia del equipo Auditor

FORTALEZAS: 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, las cuales se relacionan a continuación:

Se evidenció que, a partir de una muestra de Actos Administrativos, Conceptos Jurídicos y demás normatividad expedida por la Entidad en el marco de sus actividades y procesos, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) cumple con los lineamientos procedimentales y normativos establecidos para la actualización del normograma institucional. Asimismo, se constató que las actualizaciones realizadas han sido debidamente socializadas y publicadas, garantizando la difusión y acceso a la información normativa vigente por parte de los funcionarios y demás partes interesadas.

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

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

Vigencia 2021

Tabla 2. Avance Plan de Mejoramiento vigencia 2021

Hallazgos elevados	Hallazgos Abiertos	Hallazgos Cerrados	Acciones Propuestas	Acciones Abiertas	Acciones Cerradas
2	1	1	10	0	6
Dentro del informe contemplado se elevaron (3) hallazgos, para los cuales se establecieron (10) acciones, producto de los seguimientos realizados por la OCI, se observaron seis (6) acciones cumplidas efectivas, una (1) cumplida pendiente de efectividad, una (1) incumplida vencida.					

El anterior avance se ve reflejado en la solicitud realizada por la Oficina Jurídica bajo memorando 20252100047843 del 10 de junio del 2025, por medio del cual solicitan la modificación del plan de mejoramiento para el Informe OCI-2021-013, Hallazgo 3, con la eliminación de las acciones 2, lo anterior fundamentado en "5 acciones cumplidas dentro del mismo hallazgo que abordan la causa que lo originó" en cuanto a efectividad para el cierre del hallazgo se validó la conformación del expediente físico 11001334306120220003900.

HALLAZGOS:

Nota: La información detallada de las situaciones que se describen a continuación, se suministró al personal perteneciente a la unidad auditada en cada reporte de hallazgo (Formato F-EVI-013) que fue suscrito por ésta y la Oficina de Control Interno; además, dicho detalle se encuentra registrado en los papeles de trabajo elaborados por los auditores que practicaron las pruebas, los cuales son custodiados por la Oficina de Control Interno; estos documentos se encuentran disponibles para consulta de las partes interesadas, previa solicitud formal de los mismos al Jefe de la Oficina de Control Interno.

N° HALLAZGO No. 1: Incumplimiento de términos legales para la emisión de conceptos jurídicos

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

DESCRIPCION DEL HALLAZGO O SITUACIÓN ENCONTRADA: Como resultado de la verificación realizada por la Oficina de Control Interno al cumplimiento de los lineamientos procedimentales y normativos, en revisión del proceso de emisión de conceptos jurídicos por parte de la Oficina Asesora Jurídica, se determinó una muestra aleatoria de 21 casos en el que se identificó que para 6 casos correspondientes al 28% de la muestra se observó un incumplimiento sistemático de los términos establecidos en días hábiles para brindar respuesta a solicitudes internas y externas.

Tabla 3. Relación de conceptos jurídicos fuera de términos.

CASO	FECHA DE RADICADO DE ENTRADA	FECHA DE RADICADO DE SALIDA	TERMINO PARA DAR RESPUESTA (DIAS HABILES)	TÉRMINO EMPLEADO PARA DAR RESPUESTA (DIAS HABILES)	Retraso de respuesta en (Días hábiles)
20233200067703	27/12/2023	11/04/2024	30	72	42
20243300064013	5/08/2024	7/10/2024	30	44	14
20233000049343	11/10/2023	22/12/2023	30	49	19
20236100024643	16/02/2023	22/06/2023	30	84	54
20234000012463	8/03/2023	10/05/2023	30	42	12
20213300013842	5/04/2021	19/04/2021	30	48	18

Fuente: Elaboración propia equipo auditor

Generando un incumplimiento de la 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"* a lo indicado en el "Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones., numeral 2. *"Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción."* (Subrayado fuera de texto), lo anterior contemplando que para ninguno de los casos se identificó por parte del equipo auditor justificación formal o legal de ampliación de términos.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: DESCRIPCIÓN DE LA(S) CAUSA(S):

A consideración de la Oficina de Control Interno, las siguientes serían las causas probables que dieron lugar a los hechos expuestos:

1. Ausencia de mecanismos de control y seguimiento de los tiempos hábiles para responder.
2. Sobrecarga operativa en el equipo jurídico, lo que limita la capacidad de respuesta oportuna.
3. Falta de implementación de herramientas tecnológicas que optimicen la gestión documental y permitan hacer seguimiento de los tiempos.
4. Deficiencias en la planificación interna y falta de priorización adecuada de las solicitudes recibidas.
5. Falta de controles internos efectivos para el seguimiento de términos.
6. Inexistencia de procedimientos de prórroga debidamente formalizados.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) RIESGO(S):

Posibilidad de afectación en la imagen institucional y/o pérdidas económicas por multas y/o sanciones por parte de entes de control al operar con normas desactualizadas e incurrir en incumplimientos normativos

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) IMPACTO(S):

- Afectación en la imagen institucional por la percepción de la ciudadana y servidores públicos al no cumplir con los plazos establecidos.
- Imposición de multas por incumplimiento de plazos regulatorios, normativas de transparencia y gestión pública.
- Pérdida de competitividad y eficiencia administrativa por falta de control en los tiempos de respuesta.

RECOMENDACIÓN(ES):

- Desarrollar una estrategia de planificación y priorización mediante el uso de sistemas de gestión de tiempos y tareas con herramientas como Trello o Asana basadas en gestión de proyectos y sistema de tableros, cuyas

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

características permiten establecer fechas de vencimiento, asignación de responsables y realización de seguimiento del proceso para cada trámite.

- Establecer un calendario de revisiones, que facilite el monitoreo continuo y sistemático de los procesos, promoviendo la mejora continua y la prevención de incumplimientos.
- Constituir un sistema de control y alertas sobre los términos de respuesta para cada solicitud recibida.

La implementación de estas medidas contribuirá al fortalecimiento institucional, mejorará la eficiencia operativa del área jurídica y minimizará los riesgos legales asociados al incumplimiento de los términos.

RESPUESTA DEL AUDITADO: Aceptado

CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DE LA UNIDAD AUDITADA:

Insuficiencia de mecanismos de control y de revisión de los tiempos hábiles para dar respuestas

PLAN DE MEJORAMIENTO:

Tabla N° 4. Plan de mejoramiento propuesto por la unidad auditada Hallazgo N°1

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Consultar con la OTI, la viabilidad de implementar sistemas de seguimiento como TRELLO o ASANA, al interior de la entidad y en caso de ser viable la implementación solicitar viabilidad para la adquisición del servicio al ordenador del gasto	2 Memorandos	Preventiva	Oficina Jurídica	01-06-2025	31-09-2025
Modificar el procedimiento PR-ADJ-001 Emisión de Conceptos, para ajustar tiempos de respuesta	1 Procedimiento modificado	Preventiva	Oficina Jurídica	01-06-2025	31-08-2025

Fuente: Elaboración propia

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: Aceptado.

Una vez analizado el plan de mejoramiento propuesto por la unidad auditada, la Oficina de Control Interno considera que el mismo se enmarca en prevenir la reiteración de los hechos expuestos.

HALLAZGO N° 2. Inobservancia de los lineamientos establecidos para el debido trámite de acciones y fallos de tutela.

Para efectos de establecer el adecuado ejercicio de los intereses litigiosos de la Agencia de Desarrollo Rural, la Oficina de Control Interno procedió a verificar la observancia de la normativa y jurisprudencia vigente relacionada con acciones de tutela.

Por lo anterior, se realizó el análisis de la información suministrada por la Oficina Jurídica, evidenciando la entrega de la base denominada Base de seguimiento a tutelas 2021-2025, sobre la cual se tomó una muestra de 10 procesos, de los cuales se observó lo siguiente:

a) Incumplimiento de términos en el fallo de tutela

Tabla No 5. Verificación cumplimiento términos fallo

No RADICADO ENTRADA FALLO	FECHA RADICADO ENTRADA	REMITENTE/ ACCIÓNANTE	No RADICADO RESPUESTA FALLO	FECHA RESPUESTA FALLO
20236100111631	08/09/2023	JOSE ALIRIO CRUZ BERNATE	20232100151362	04/10/2023

Fuente: elaboración propia del equipo auditor

Al validar el tiempo de respuesta del proceso referenciado en la tabla anterior, se determinó que la respuesta al fallo de tutela, correspondiente al radicado de entrada No. 20236100111631, no fue tramitada en los términos establecidos por el juzgado el cual ordenó lo siguiente: *"TERCERO: SE ORDENA al Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, que conforme con sus competencias, (...) y en un término máximo de quince (15) días calendario siguientes a la notificación del*

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

fallo, expida el acto administrativo que resuelva de fondo y de manera congruente el recurso de apelación, notificándolo debidamente al señor José Alirio Cruz Bernante." (subrayado fuera de texto).

De acuerdo con la información suministrada, el fallo de tutela fue notificado el 08 de septiembre de 2023, teniendo en cuenta el término establecido por el juzgado correspondiente a 15 días contados a partir de la notificación, la Entidad debía dar respuesta el 23 de septiembre, no obstante, al consultar en el Sistema de Gestión Documental ORFEO, se observó que el escrito de respuesta con radicado No. 20232100151362 fue remitido el 04 de octubre de 2023, es decir, 26 días calendario después de lo ordenado.

Por lo expuesto, se incumple el término de respuesta fijado por el juzgado, así como lo establecido en el Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia: *"(...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. (...)"* (subrayado fuera de texto).

Respecto al mismo radicado de respuesta al fallo, es importante indicar que la respuesta no fue formalizada, puesto que, al consultar en Orfeo el escrito de respuesta se descarga en formato Word, adicionalmente, no cuenta con la firma del Jefe de la Oficina Jurídica, situación que contraviene lo establecido en el procedimiento *PR-PAC-001 GESTIÓN DE PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SUGERENCIAS, DENUNCIAS Y FELICITACIONES - PQRSDf, versión 6, 5. CONDICIONES GENERALES PARA EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO: "(...) 8. Verificar que, en el Sistema de Gestión de Documento Electrónico, esté la evidencia de la respuesta, en PDF y firmada, así como la certificación de envío de la respuesta al peticionario, para salvaguardar la trazabilidad."*

b) Incongruencias en respuesta a la tutela

Una vez verificada la información suministrada por el proceso auditado, se evidenció que la tutela con radicado de entrada No. 20246100203811,

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

interpuesta por la accionante Liliana Dereix Calonge, representante legal de INVASA MAQUINARIA S.A.S., no contaba con el debido soporte de escrito de contestación como tampoco notificación al accionante, dado que, en la base de tutelas suministrada por la oficina Jurídica se registra el radicado No. 20242100287252 como escrito de contestación, el cual al consultarlo en Orfeo se observó respuesta al accionante Sociedad AUDINCO LTDA, representada legalmente por Bairon Enrique Muñoz Lizarazo, lo que permitió en esta auditoria identificar incongruencias en la información reportada en el sistema Orfeo, toda vez que el radicado de respuesta no guarda relación con la accionante mencionada.

De conformidad con lo anterior, se solicitó a la unidad auditada información relacionada con el escrito de contestación, quienes dieron repuesta mediante correo electrónico institucional, así:

"Revisado el Sistema de Gestión Documental ORFEO y los antecedentes de la gestión de la Acción de Tutela con radicado ADR 20246100203811, se pudo constatar que se dio respuesta a la misma en forma oportuna con el radicado 202421000287252, el cual le fue asignado erróneamente, ya que este corresponde a la respuesta a la acción de tutela con radicado ADR 20246100205691".

Por lo enunciado, si bien, el proceso indica que se respondió de manera oportuna, esta auditoría reitera que no se observó evidencia alguna de esta acción, incumpliendo con esto lo ordenado en el auto que admite la demanda, el cual resolvió que: *"SEGUNDO: DAR TRASLADO a los representantes legales o quien haga sus veces, de las entidades accionadas, con la finalidad de que se realicen los descargos correspondientes, para lo cual se les concede un término de tres (3) días contados a partir del recibo de la notificación; advirtiéndoseles que su respuesta se entiende rendida bajo la gravedad del juramento, de conformidad con lo establecido en el inciso 3º del artículo 19 del Decreto 2591 de 1991."*

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

Por lo expuesto, se considera se debe reforzar los controles asociados a las acciones de tutela, buscando respetar los términos para su gestión, aunado a que se garantice la trazabilidad y conservación de la documentación derivada de estos trámites.

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: DESCRIPCIÓN DE LA(S) CAUSA(S):

A consideración de la Oficina de Control Interno, las siguientes serían las causas probables que dieron lugar a los hechos expuestos:

1. Falta de mecanismos de seguimiento por parte de la Entidad a las acciones de tutela interpuestos por los ciudadanos.
2. Aplicación inadecuada o desconocimiento de los procedimientos y la normatividad asociada al proceso de Asesoría y Defensa Jurídica
3. Personal insuficiente para el debido trámite de las órdenes del fallo de tutela.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) RIESGO(S):

- Posibilidad de afectación de la imagen institucional y/o pérdidas económicas debido al incumplimiento de la normatividad vigente al no actuar en defensa de los intereses de la Entidad.
- Posibilidad de afectación económica y/o reputacional al enfrentar sanciones y/o multas por llevar a cabo de manera inadecuada las actividades para el seguimiento y cumplimiento de las órdenes emitidas por jueces y magistrados en el marco de procesos judiciales.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) IMPACTO(S):

- Imposición de multas para la Entidad o apertura de incidentes de desacato por incumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela.
- Sanciones de carácter disciplinario, fiscal y penal para los servidores públicos responsables de la gestión de acciones de tutela.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

- Afectación a los derechos fundamentales de los ciudadanos por la omisión en el cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela.

Pérdida de credibilidad en la Entidad por debilidades en la aplicación de controles procedimentales asociados a la gestión de acciones de tutela.

RECOMENDACIÓN(ES):

- Se recomienda a la Oficina Jurídica fortalecer los mecanismos de control y verificación relacionados con el envío y registro de las respuestas a acciones de tutela, toda vez que, en el radicado No. 20226100078141, no se observó soporte que permitiera corroborar la entrega de la respuesta al peticionario, conforme a lo establecido en el procedimiento PR-ADJ-002 Defensa Jurídica, versión 5, numeral 5 condiciones especiales: *"(...) Una vez suscrita la respuesta por el Jefe de la Oficina Jurídica, el abogado asignado para tramitar la acción de tutela, solicitará al servidor o contratista encargado del correo de notificacionesjudiciales@adr.gov.co, el envío del escrito de contestación al correo electrónico del despacho judicial correspondiente.(...)"*, adicionalmente, en la base de tutelas suministrada por la oficina Jurídica se registró el radicado No. 20222100072882 como escrito de respuesta el cual al consultarlo en ORFEO se descargaba otro radicado con número 20222100061172. La anterior situación fue corregida por la oficina auditada en el momento de ejecución de la prueba, por lo tanto, este hecho se determina como un beneficio de auditoría, puesto que se corrigió la novedad identificada.
- Se sugiere la implementación de un sistema para la generación de alertas que permita el control de los términos establecidos por los juzgados en el trámite de acciones de tutela.
- Asignar de manera oportuna a los abogados responsables determinando el tiempo máximo de ejecución de las órdenes del fallo de tutela.
- Se sugiere realizar una revisión de los expedientes almacenados en el sistema ORFEO, con el propósito de asegurar la congruencia entre los documentos.

RESPUESTA DEL AUDITADO: Aceptado Parcialmente.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

JUSTIFICACIÓN:

El proceso auditado presentó los siguientes argumentos:

En lo que respecta al radicado No 20236100111631 de fecha 8 de septiembre de 2023, es preciso destacar que corresponde a la notificación de un fallo de tutela en el marco de la acción de tutela 110013337040-2023-00257-00, en el que se imponen órdenes a la entidad con un término para el cumplimiento de 15 días calendario.

Frente al mencionado cumplimiento es oportuno mencionar que mediante Resolución 266 de fecha 12 de agosto de 2021, el presidente de la ADR delegó en las áreas misionales el cumplimiento de los fallos judiciales conforme a sus competencias, es decir que para el caso que nos ocupa era la Vicepresidencia de Proyectos la dependencia encargada de resolver el recurso de apelación interpuesto por el accionante, conforme lo indicado por el despacho así:

"TERCERO: SE ORDENA al Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, que conforme con sus competencias, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, inicie el trámite administrativo para resolver el recurso de apelación interpuesto por el accionante en contra de la Resolución 336 de 22 de junio de 2023; y en un término máximo de quince (15) días calendario siguientes a la notificación del fallo, expida el acto administrativo que resuelva de fondo y de manera congruente el recurso de apelación, notificándolo debidamente al señor José Alirio Cruz Bernante."

En este sentido y si bien el procedimiento de Defensa Jurídica hace referencia a la obligación del abogado a quien se le asigna la acción de tutela de hacer seguimiento de la misma hasta su culminación, no se le puede atribuir a la Oficina Jurídica la responsabilidad de haber excedido el término para resolver el recurso de apelación interpuesto por el accionante, comoquiera que esta actividad le correspondía a la Vicepresidencia de Proyectos debido a su misionalidad.

CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DE LA UNIDAD AUDITADA:

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

Aplicación inadecuada o desconocimiento de los procedimientos y la normatividad asociada al proceso de Asesoría y Defensa Jurídica

- Inexistencia de actividades en el procedimiento PR-ADJ-002 Defensa Jurídica, asociadas al seguimiento al cumplimiento de fallos judiciales.

PLAN DE MEJORAMIENTO:

Tabla N° 6. Plan de mejoramiento propuesto por la unidad auditada Hallazgo N°2

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Socializar el procedimiento de defensa jurídica PR-ADJ-002	1 socialización	Preventiva	Oficina Jurídica	01/10/2025	31/12/2025
Modificación del procedimiento de defensa jurídica PR-ADJ-002	1 procedimiento modificado	Preventiva	Oficina Jurídica	01/07/2025	30/09/2025

Fuente: Elaboración propia

CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: Aceptado con observaciones.

JUSTIFICACIÓN:

1. Una vez analizadas la justificación manifestada por la unidad auditada, la Oficina de Control Interno determina lo siguiente:

En el entendido que la Vicepresidencia de Proyectos era la dependencia encargada de dar cumplimiento a las órdenes judiciales proferidas por el juez en el marco de la acción de tutela No. 20236100111631, es importante mencionar que el procedimiento Defensa Jurídica, PR-ADJ-002 versión 5, en el numeral 5. "Condiciones Especiales", dispone lo siguiente:

"Trámite de las Acciones de Tutela: el abogado asignado para tramitar la acción analizará el escrito de tutela y sus anexos, con el fin de identificar y solicitar a las diferentes dependencias de la Agencia, el mismo día de su asignación y mediante correo electrónico o memorando, la información que se requiera para

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

ejercer una adecuada defensa de los intereses de la Entidad. El término para remitir la información a la Oficina Jurídica será equivalente a la mitad del concedido por el Despacho Judicial para contestar la tutela.

La respuesta a la acción de tutela es proyectada por el abogado asignado, quien presentará el proyecto de respuesta al jefe de la Oficina Jurídica para su revisión, aprobación y suscripción. (...)

(...) El abogado asignado para el trámite de la acción de tutela, hará seguimiento a la misma hasta la culminación de la acción, incluyendo la verificación en la Corte Constitucional, a fin de determinar si esta fue seleccionada para revisión, conforme a las normas que rigen la materia y el reglamento interno de dicha corporación judicial. (subrayado fuera de texto)

Según lo establecido en el procedimiento relacionado, la dependencia identificada para dar respuesta, debía remitir la información requerida en un término equivalente a la mitad de lo ordenado por el Despacho Judicial, es decir 7.5 días calendario, dado que, el juez dispuso en el fallo de tutela lo siguiente: *"TERCERO: SE ORDENA al Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, que conforme con sus competencias, (...) y en un término máximo de quince (15) días calendario siguientes a la notificación del fallo, expida el acto administrativo que resuelva de fondo y de manera congruente el recurso de apelación, notificándolo debidamente al señor José Alirio Cruz Bernante."* (Subrayado y negrilla fuera de texto). Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que, como lo indica el mismo procedimiento el abogado asignado debe hacer seguimiento a la acción de tutela hasta la culminación de la misma, por lo tanto, el control establecido dentro del procedimiento no es suficiente para el cumplimiento de los términos establecidos.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

2. En cuanto al término de respuesta, se reitera que el fallo de tutela especificó que en un término máximo de quince (15) días calendario se debía expedir el acto administrativo, notificando debidamente al accionante.

Por lo anterior, se debe señalar que, el fallo de tutela fue notificado el 08 de septiembre de 2023, teniendo en cuenta el término establecido por el juzgado correspondiente a 15 días calendario contados a partir de la notificación, la Entidad debía dar respuesta el 23 de septiembre, no obstante, al consultar en el Sistema de Gestión Documental ORFEO, se observó que tanto el acto administrativo como el escrito de respuesta remitido al peticionario fue enviado el 26 de septiembre de 2023, es decir, tres (3) días calendario después de lo ordenado.

Dadas las situaciones expuestas, la Oficina de Control Interno ratifica lo dispuesto en el presente hallazgo, y sugiere formular el respectivo plan de mejoramiento que evite la recurrencia de las acciones mencionadas.

Hallazgo N° 3. Incumplimiento de los lineamientos establecidos en la Política de Prevención de Daño Antijurídico.

De conformidad con los lineamientos establecidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado frente a la Política de Prevención del Daño Antijurídico, la Oficina de Control Interno procedió a verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Circular 05 de 2019 y Circular 09 de 2023, para las PPDA 2022-2023 y 2024-2025 presentadas por la Agencia de Desarrollo Rural, observando lo siguiente:

a) Falta de seguimiento al Plan de Acción suscrito para el cumplimiento de la Política de Prevención del Daño Antijurídico.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

En cuanto al seguimiento a la implementación de medidas y mecanismos, la Oficina Jurídica propuso dentro del Plan de Acción 2022-2023 la ejecución de las siguientes actividades:

1.1 Realización de dos (02) mesas de trabajo al año, lideradas por la Vicepresidencia de Gestión Contractual para la identificación de los elementos constitutivos del contrato realidad, plasmados en la Sentencia de Unificación del Consejo de estado y con base en ello definir las actividades que mitiguen la ocurrencia del daño antijurídico: En cuanto a la realización de dos mesas de trabajo por año, en la información remitida por la Oficina Jurídica, no se observó soporte que permitiera evidenciar la ejecución de esta actividad.

1.2 Socialización de las conclusiones de las mesas de trabajo, con los supervisores de los contratos: Frente a la socialización de las conclusiones de las mesas de trabajo, no se evidenciaron soportes que permitieran concluir la ejecución de esta.

1.3 Realizar una capacitación semestral en la que se socialicen los lineamientos jurisprudenciales vigentes en materia de contrato realidad. Estas capacitaciones estarán dirigidas a las personas que participan en las etapas precontractual y contractual: Con relación a esta actividad se observó que el proceso remitió capturas de pantallas correspondientes a dos capacitaciones así:

- Formación: Manual de Supervisión y contratación de prestación de servicios y apoyo a la gestión, llevada a cabo el 2 de noviembre de 2022.
- Capacitación supervisores dirigida a la oficina de Control Interno, ejecutada el 9 de mayo de 2022.

Dado lo anterior, se evidenció la ejecución de 2 capacitaciones, sin embargo, es importante mencionar que las actividades de formación programadas

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

correspondían a dos por semestre durante las vigencias 2022 y 2023, es decir, se debían llevar a cabo 4 capacitaciones. Por este motivo, se determina el incumplimiento de la acción propuesta.

1.4 Se expedirá una Circular por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual en la que se incluyan los lineamientos actualizados en materia de supervisión de los contratos: Al respecto se evidenció la Circular 089 del 29 de diciembre de 2022, cuyo asunto hace referencia a: "Lineamientos que permitan minimizar el daño antijurídico derivado de la ejecución de contratos de obra por indebida o insuficiente adopción de medidas de protección y seguridad." Por lo anterior, se determina el cumplimiento de la acción propuesta.

De lo anterior es importante mencionar que, la actividad 1.3 se cumplió en un 50% y de las actividades 1.1 y 1.2 no se observó evidencia que permitiera determinar su cumplimiento, a partir de lo expuesto, se concluye que el proceso auditado no presentó evidencias suficientes que respalden el cumplimiento del Plan de Acción de la PPDA 2022-2023.

b) Inobservancia de aprobación del informe anual de evaluación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico por parte del Comité de Conciliación.

Respecto a la aprobación del informe anual de evaluación de la PPDA por parte del Comité de Conciliación para las vigencias 2022, 2023 y 2024, se evidenció lo siguiente:

PPDA 2022-2023: No se observó evidencia que permitiera determinar la aprobación del informe anual de evaluación de la PPDA por parte del Comité de Conciliación para la vigencia 2022-2023.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

PPDA 2024-2025: Para este periodo, la Oficina Jurídica remitió las siguientes actas de Comité de Conciliación:

- Acta de Comité No. 26 del 28 de diciembre de 2023, por medio de la cual se presentó y aprobó la Política de Prevención de Daño Antijurídico para la vigencia 2024-2025, en dicho documento se relaciona el Plan de Acción que se ejecutará y sus indicadores.
- Acta No. 26 del 19 de diciembre de 2024, en la cual se presentó una política para fortalecer la defensa judicial en casos relacionados a inundaciones, específicamente en el Departamento de La Guajira.

En las actas relacionadas no se observó la aprobación del informe anual de evaluación de la PPDA por parte del Comité de Conciliación, por lo tanto, se determina el incumplimiento de lo establecido en el Procedimiento para la Formulación, Implementación y Seguimiento a la Política de Prevención del Daño Antijurídico PPDA, PR-ADJ-007 V1, actividad No. 13 *"Presentar y aprobar por parte del Comité de Conciliación el informe anual"*, la cual indica que: *"El Comité de Conciliación aprobará el informe anual y revisará que se hayan cumplido con todas las actividades propuestas en el cronograma. Así mismo, una vez revisados los indicadores, emitirá sus observaciones respecto del informe de ejecución y si es del caso fijará lineamientos y acciones de mejora. En caso de que existan correcciones, las mismas se deberán hacer y notificar a los miembros del Comité de Conciliación de los ajustes hechos."*

c) Inobservancia de los mecanismos propuestos en la PPDA 2024-2025 incluidos en el Plan de Acción Institucional.

En cuanto a la inclusión de los mecanismos definidos en la PPDA dentro del Plan de Acción Institucional, la Circula 9 de 2023 numeral 3.3, dispone que: *"Con el propósito de continuar fortaleciendo la prevención al interior de las entidades*

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

públicas del orden nacional, en adelante deben incluir dentro de sus Planes de Acción Institucional, las actividades definidas dentro de sus Políticas de Prevención del Daño Antijurídico aprobadas por el Comité de Conciliación. Si bien políticas se formulan para un periodo de dos años, los planes de acción de la política previstos para cada año deben ser incluidos en Plan de acción anual de la entidad."

En virtud de lo anterior, la Oficina de Control Interno procedió a verificar los mecanismos propuestos por la Oficina Jurídica para dar cumplimiento al Plan de Acción de la PPDA 2024-2025, observando los siguientes:

- Expedición de Acto Administrativo el cual contendrá los lineamientos que prevengan el daño antijurídico en materia de contrato realidad.
- Se capacitará a los funcionarios y contratista en medidas de protección y cumplimiento de las reglas en materia de prevención de accidentes de trabajo.

Adicionalmente, con el propósito de determinar el cumplimiento del criterio mencionado se verificó los Planes de Acción Institucional de las vigencias 2024 y 2025 publicados en la sede electrónica de la Entidad, evidenciando que la Oficina Jurídica presentó las siguientes actividades:

Tabla 6. Plan de acción Vigencias 2024-2025

Plan de Acción Institucional 2024	Plan de Acción Institucional 2025
Procesos de cobro coactivo iniciados	Procesos de cobro coactivo iniciados
Procesos de cobro coactivo terminados	Procesos de cobro coactivo terminados
Demandas contestadas oportunamente	Demandas judiciales contra la ADR contestadas
Solicitudes de Conciliación analizadas por el Comité de Conciliación	Solicitudes de Conciliación analizadas por el Comité de Conciliación
Conceptos y Acompañamiento Jurídico en mesas de Trabajo	Emisión de Conceptos jurídicos (internos o externos)
Requerimientos Respondidos	Asesoramiento Jurídico
	Seguimiento al cumplimiento de órdenes judiciales

Fuente: elaboración propia del equipo auditor

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

Teniendo en cuenta lo mencionado, las actividades definidas en el Plan de Acción PPDA 2024-2025 no guardan relación con las actividades del Plan de Acción Institucional para las vigencias 2024 y 2025. Por lo tanto, la Oficina de Control Interno determina el incumplimiento del numeral 3.3 de la Circular 9 de 2023.

d) Inexistencia de seguimiento a los resultados de indicadores en el marco del Comité Institucional de Gestión y Desempeño.

Frente al seguimiento de los indicadores de la PPDA 2024-2025, en el marco del Comité Institucional de Gestión y Desempeño, la Circular 09 de 2023, numeral 3.3, determina que: *"Las entidades deberán revisar los avances de su política de prevención del daño antijurídico y los resultados de sus indicadores en el marco de su Comité Institucional de Gestión y Desempeño. Lo anterior en concordancia con la obligación de seguimiento de la Política de Defensa Jurídica que hace parte del Modelo integrado Planeación y Gestión."*

De conformidad con lo expuesto, se procedió a solicitar a la oficina auditada información relacionada con el seguimiento de indicadores, quienes dieron respuesta por medio de correo electrónico institucional así:

"La socialización del seguimiento a los resultados de los indicadores del plan de acción de la PPDA se han socializado en el Comité de Conciliación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 4 de la Resolución 03 de 2023, la cual se expidió con fundamento en lo dispuesto en el capítulo III de la Ley 2220 de 2022, motivo por el cual se adjuntan como evidencias, las actas correspondientes."

Por lo anterior, si bien, la Oficina Jurídica indica que el seguimiento se realiza por medio del Comité de Conciliación, esta acción no da cumplimiento a lo establecido en la Circular 09 de 2023 numeral 3.3.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: DESCRIPCIÓN DE LA(S) CAUSA(S):

1. Falta de mecanismos de control que permitan el adecuado seguimiento a los Planes de Acción establecidos por parte de la Oficina Jurídica para ejecutar la Política de Prevención de Daño Antijurídico
2. Personal insuficiente para el seguimiento y ejecución de los mecanismos establecidos en la Política de Prevención del Daño Antijurídico.
3. Desactualización del procedimiento para la Formulación, Implementación y Seguimiento a la Política de Prevención del Daño Antijurídico PPDA, PR-ADJ-007 V1.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) RIESGO(S):

- Posibilidad de afectación en la imagen institucional y/o pérdidas económicas por multas y/o sanciones por parte de entes de control al operar con normas desactualizadas e incurrir en incumplimientos normativos.
- Posibilidad de afectación económica y/o reputaciones por una indebida identificación de causas y subcausas para la formulación e implementación de la política de prevención de daño antijurídico ocasionando acciones legales en contra de la entidad.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) IMPACTO(S):

- Posibles acciones judiciales en contra de la Entidad debido al incumplimiento de los mecanismos propuestos para la mitigación de los riesgos existentes.
- Sanciones de carácter administrativo para el responsable o los responsables de formular la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la Entidad.
- Afectación de la imagen institucional al incumplir los compromisos establecidos en la Política de Prevención del Daño Antijurídico.

RECOMENDACIÓN(ES):

- La oficina de Control Interno considera importante que las actividades incluidas en el Procedimiento para la Formulación, Implementación y Seguimiento a la Política de Prevención del Daño Antijurídico - PPDA, PR-ADJ-

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

007 V1, se alineen a las nuevas disposiciones relacionadas en la Circular 09 de 2023.

- Se sugiere la adopción de un mecanismo de seguimiento que permita controlar el cumplimiento de las acciones establecidas en la Política de Prevención del Daño Antijurídico, a fin de tomar medidas correctivas de manera oportuna.
- Incluir en el Plan de Acción Institucional las actividades contempladas en la PPDA, asegurando así el cumplimiento de estas.

RESPUESTA DEL AUDITADO: Aceptado parcialmente

JUSTIFICACIÓN:

Se aceptan parcialmente los hallazgos, ello atendiendo a que la oficina ha realizado seguimiento a la PPDA 2024-2025, en distintos comités o cortes semestrales; allí se expone al comité los avances para esta vigencia. Ver Acta No. 15 del 16 de agosto de 2025 (SIC). Este seguimiento se dio a mes 8 de año 2024.

CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DE LA UNIDAD AUDITADA:

- Personal insuficiente para el seguimiento y ejecución de los mecanismos establecidos en la Política de Prevención del Daño Antijurídico. Se presentan cambios constantes de personal, rotación y falta de estructura interna, situación que no permite asignación de responsabilidades organizadas a mediano plazo.
- Falta de mecanismos de control que permitan el adecuado seguimiento a los Planes de Acción establecidos por parte de la Oficina Jurídica para ejecutar la Política de Prevención de Daño Antijurídico.

PLAN DE MEJORAMIENTO:

Tabla N° 7. Plan de mejoramiento propuesto por la unidad auditada Hallazgo N°3

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Falta de mecanismos de control que permitan el adecuado seguimiento a los	Presentar para aprobación ante el comité de	Informe final/360 días	Correctiva	Líder del proceso	1/07/2025

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

<p>Planes de Acción establecidos por parte de la Oficina Jurídica para ejecutar la Política de Prevención de Daño Antijurídico</p> <p>Personal insuficiente para el seguimiento y ejecución de los mecanismos establecidos en la Política de Prevención del Daño Antijurídico.</p>	<p>conciliación el informe anual Definir un indicador en la construcción de la nueva PPDA para el plan de acción 2006.</p>	<p>1 indicador incluido en el plan de acción.</p>			
<p>Personal insuficiente para el seguimiento y ejecución de los mecanismos establecidos en la Política de Prevención del Daño Antijurídico.</p>	<p>Modificar el procedimiento de formulación de la PPDA, a fin de incluir la actividad de presentar ante el comité Institucional de Gestión y Desempeño, los resultados del indicador de efectividad de la PPDA.</p>	<p>1 procedimiento modificado</p>	<p>Correctiva</p>	<p>Líder del proceso</p>	<p>1/07/2025</p>

Fuente: Elaboración propia

CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: No aceptado.

JUSTIFICACIÓN:

Una vez analizada la justificación presentada por la oficina de Asesoría y Defensa Jurídica, la Oficina de Control Interno ratifica el hallazgo identificado, teniendo en cuenta que, la Circular 09 de 2023, numeral 3.3, determina que: "Las entidades deberán revisar los avances de su política de prevención del daño antijurídico y los resultados de sus indicadores en el marco de su Comité Institucional de Gestión y Desempeño. Lo anterior en concordancia con la obligación de seguimiento de la Política de Defensa Jurídica que hace parte del Modelo integrado Planeación y Gestión." (Subrayado fuera de texto).

Si bien, la oficina auditada remitió el acta de Comité de Conciliación No. 15 del 29 de agosto de 2024, por medio de la cual se socializaron los resultados de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, no se observó acta de Comité Institucional de Gestión y Desempeño que incluyera el seguimiento a la política en mención, tal como lo establece el numeral 3.3 de la Circular 09 de 2023.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

En virtud de lo expuesto, se mantiene lo observado por la Oficina de Control Interno.

Hallazgo N° 4. Incumplimiento procedimental y normativo para la Gestión de Cobro Coactivo y la conformación de expedientes.

De acuerdo con la verificación de las actuaciones propias de la gestión y de la facultad del cobro coactivo por parte de la Agencia de Desarrollo Rural, la Oficina de Control Interno determinó una muestra de 12 expedientes para los cuales se identificaron las siguientes observaciones:

a) Inadecuado seguimiento a la gestión de cobro coactivo.

Para efectos de verificar el cumplimiento de las actividades de gestión se solicitó información relacionada con los seguimientos de Cobro Coactivo para las vigencias 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, no obstante, para el año 2023 no se realizaron seguimientos ni se adelantaron acciones de cobro, a pesar de existir cartera pendiente susceptible de recaudo, lo que implica una omisión en la implementación del proceso y la gestión de la cartera pública, contraviniendo lo establecido en la Ley 2364 de 2015, numeral 4, artículo 12, le corresponde a la Oficina Jurídica *“ejercer la facultad de cobro coactivo frente a las tasas o contribuciones, multas y demás obligaciones a favor de la Agencia, ajustándose para ello a la normatividad sobre la materia”*

Aunado a lo anterior se denota inoportunidad en el cumplimiento de la Ley 1437 DE 2011 *“Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.”*

Así mismo es indispensable destacar lo indicado en la Resolución 0617 de 02 de Agosto del 2018, Capítulo III, Artículo 16 *“El funcionario Ejecutor es el competente para dar inicio e impulso al proceso de cobro, no tiene investidura*

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

jurisdiccional, sino administrativa, por lo tanto, está sujeto a las acciones disciplinarias por omisión o retardo en el cumplimiento de sus funciones y será responsable de cualquier demora en que incurra, si son generadas por su negligencia. Así mismo sus actuaciones son objeto de control administrativo, fiscal y penal.

Para efectos de interpretación del Estatuto Tributario Nacional, debe entenderse como Funcionario Ejecutor y/o Funcionario de Cobranza al Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural o el delegado del Presidente de la Agencia.” (Subrayado fuera de texto)

b) Falencia en la conformación de expedientes de cobro coactivo.

Para validación de la conformación del expediente se identificó que para el 100% de la muestra, no se cuenta con una conformación adecuada del expediente, a continuación, se relaciona cada uno de los aspectos observados dentro de la prueba de auditoría, indicando que las casillas marcadas con “X” corresponden a una marca de auditoría que precisa que la información no se identificó y los “OK” resaltando una validación adecuada del criterio por parte del equipo auditor y “N/T” No trabajado:

Tabla 8. Análisis de criterios en la conformación de expedientes

No. EXPEDIENTE	CÓDIGO DEL PREDIO	A	B	D
32	3A0150	X ₁	X ₂	X ₃
3	4C1340	X ₁	X ₂	X ₃
20	4A0450	X ₁	OK	OK
22	4B1540	X ₁	X ₂	N/T
39	2B073F	X ₁	X ₂	OK
44	1N0020	X ₁	OK	X ₃
45	1N0030	X ₁	X ₂	X ₃
46	1H0180	X ₁	X ₂	X ₃
55	2A0010	X ₁	X ₂	N/T
61	3D3930	X ₁	X ₂	X ₃
153	5A2410	X ₁	X ₂	X ₃
214	3A0020	X ₁	X ₂	X ₃

Fuente: Elaboración propia equipo auditor

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

X1. Incongruencia de documentos asociados al proceso de cobro coactivo, durante la revisión del proceso de cobro coactivo, se evidenció una incongruencia en los documentos que lo soportan, específicamente en relación con el Formato (F-ADJ-024) correspondiente a la base de datos de la Oficina Jurídica, puesto que no se encontró evidencia de la conformación ni actualización de dicho formato, afectando la trazabilidad, control y seguimiento de las obligaciones, incumpliendo así lo establecido en el procedimiento (PR-ADJ-004) V5, numeral 6, actividad 5, aunado a lo anterior llama la atención de esta oficina que el formato en mención no se encuentra dentro del Software de gestión Isolucion, lo que induce al desconocimiento de la utilización de mismo.

X2. Ausencia de la notificación del acto administrativo, se evidenció que para el 76,92% del total de la muestra no se identificó la de constancia de entrega de oficio o publicación en la página web de la Agencia así las cosas se presenta un incumplimiento a los PR-ADJ-004, V5, Numeral 6, Actividades 9 *"Notificar por correo el acto administrativo"* y actividad 10 *"Notificar por aviso con publicación en la página WEB de la ADR"*

X3. Inexistencia de Resolución para continuidad con la ejecución, se observó que para el 61,53% de los expedientes evaluados, no se identifica la resolución dentro del expediente, infringiendo lo establecido en el PR-ADJ-004, V5, Numeral 6, Actividades 15 la cual indica *"Si vencido el término para presentar excepciones, el deudor no las hubiere propuesto, o las propuestas no prosperaron, se debe proyectar y suscribir la Resolución que ordene continuar con la ejecución, de acuerdo a lo establecido en el artículo 833 del E.T"*

Lo anterior dispone un incumplimiento en la normativa externa de acuerdo a lo indicado en la Resolución 076 de 2018 *"Título VI, ARTÍCULO 74. Archivo de las diligencias: El expediente de cobro coactivo se conformará respetando la normatividad archivística a partir de la creación del título ejecutivo y deberá contener los antecedentes de la etapa persuasiva y coactiva hasta culminar con la expedición de un acto administrativo que ordene su archivo."*

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

POSIBLE(S) CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: DESCRIPCIÓN DE LA(S) CAUSA(S):

1. Falta de personal que adelante la acción de cobro coactivo.
2. Desconocimiento o subvaloración de la normatividad vigente.
3. Inexistencia de un sistema robusto para el seguimiento de los procesos.
4. Inexistencia o inadecuada implementación de procedimientos internos.

Falta de evaluación y seguimiento sistemática para la conformación y ejecución de expedientes.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) RIESGO(S):

- Posibilidad de afectación de la imagen institucional y/o económica por aplicación inadecuada de los procedimientos de cobro coactivo y su incorrecta notificación.
- Posibilidad de pérdida, eliminación y/o alteración de la información relacionada con procesos administrativos y judiciales, afectando la continuidad y legalidad de las actuaciones de la entidad.

DESCRIPCIÓN DEL(LOS) IMPACTO(S):

- Afectación de la capacidad institucional para operar de manera organizada debido a la falta de seguimiento y control documental.
- Afectación negativa al presupuesto por falta de ingresos públicos debido a la prescripción de cartera y baja recuperación de recursos por cobro coactivo.
- Riesgo de sanciones disciplinarias, fiscales y nulidad de procesos por incumplimiento normativo.

RECOMENDACIÓN(ES):

- Fortalecimiento del equipo responsable del cobro coactivo.
- Implementar un sistema o modulo tecnológico que permite realizar trazabilidad y seguimiento a cada una de las etapas del proceso de cobro coactivo.
- Dado los cambios estructurales se recomienda revisar y actualizar efectivamente los procedimientos de acuerdo con la realidad de ejecución del proceso ejecutado.

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

RESPUESTA DEL AUDITADO: Aceptado Parcialmente.

JUSTIFICACIÓN:

a) Inadecuado seguimiento a la gestión de cobro coactivo.

Teniendo en cuenta que esta Oficina para la vigencia 2024, migró la información de las gestiones adelantadas a los procesos de cobro coactivo a una matriz que se encuentra localizada en el ONEDRIVE de la entidad y la cual fue remitida para su respectiva validación mediante correo electrónico de fecha 26 de marzo de 2025, es preciso destacar que en las bases de datos remitidas, se encuentra la gestión de los procesos de cobro que fueron terminados y archivados desde el año 2018 al año 2023, en donde se evidencia que para la vigencia 2023 se realizaron las siguientes gestiones sobre los procesos de cobro coactivo, a saber:

TERMINACIONES:

No PROCESOS	ACTUACIÓN
729	Terminados por pago
554	Terminados por saneamiento
160	Archivados

NOTIFICACIONES:

No PROCESOS	ACTUACIÓN
294	Notificaciones por correo
173	Notificaciones por aviso

En ese orden de ideas, es claro que para la vigencia 2023 se realizó una gestión importante a los procesos de cobro coactivo que se tenían en trámite, toda vez que se terminaron en su totalidad 1.443 procesos de cobro coactivo y se realizó un impulso procesal importante respecto de las gestiones de notificación de los procesos de cobro coactivo, lo cual se puede establecer realizando los respectivos filtros en los procesos de cobro coactivo y en la página WEB de la Agencia de Desarrollo Rural.

b) Falencia en la conformación de expedientes de cobro coactivo.

X₁ Incongruencia de documentos asociados al proceso de cobro coactivo: Considerando que la anterior observación, proviene de una validación

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

realizada al software de gestión ISOLUCIÓN, es pertinente destacar que el formato F-ADJ-024 corresponde a la matriz de información donde reposan cada una de las actuaciones procesales que se realizan a los procesos de cobro coactivo, en ese sentido y dado que la misma se reemplazó, a la fecha la Oficina se encuentra realizando las respectivas actualizaciones con la Oficina de Planeación.

X₂ Ausencia de la notificación del acto administrativo: En vista de lo observado, es pertinente destacar que revisado cada uno de los procesos, los mismos cumplieron con el requisito de haberse notificado por la página WEB de la entidad, sin embargo, pese a que el procedimiento lo exige de los 12 procesos solo 4, cuentan con el soporte impreso de la respectiva notificación, toda vez que desde que la Agencia implementó la política de ahorro de papel, la Oficina se ha visto impactada en la impresión de cada una de las actuaciones procesales, en ese sentido y dado que a la fecha se vienen adelantando las respectivas mesas de trabajo con la Oficina de Tecnologías de Información y Gestión Documental, con el fin de estandarizar los procesos de cobro coactivo de forma virtual en el repositorio de información, situación que se verá reflejada en la actualización del procedimiento de cobro coactivo.

X₃ Inexistencia de Resolución para continuidad con la ejecución: Revisando lo anterior, es importante resaltar que si bien es cierto la Orden de Seguir Adelante con la Ejecución establecida en el PR-ADJ-004, V5, Numeral 6, Actividad 15 se desarrolla a la luz del Estatuto Tributario, es pertinente destacar que para emitir el acto administrativo el proceso de cobro coactivo debe surtir el proceso de notificación, es decir para los casos con los que no se cuenta con notificación personal se debe surtir el proceso de notificación por correo y notificación por aviso, en ese orden de ideas con la actualización del procedimiento de cobro se incluirán las actividades adicionales en las gestiones de notificación con el fin de lograr la emisión de la resolución que ordene seguir adelante con la ejecución.

CAUSA(S) IDENTIFICADA(S) POR EL RESPONSABLE DE LA UNIDAD AUDITADA:

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

Desactualización del procedimiento de cobro coactivo

PLAN DE MEJORAMIENTO:

Tabla N° 9. Plan de mejoramiento propuesto por la unidad auditada Hallazgo N°4

ACCIÓN(ES) PROPUESTA(S)	META(S)	TIPO DE ACCIÓN	RESPONSABLE(S)	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Actualización del procedimiento de cobro coactivo.	Un procedimiento modificado	Preventiva	Oficina Jurídica	01/08/2025	31/12/2025

Fuente: Elaboración Propia equipo auditor

CONCEPTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: Aceptado parcialmente.

JUSTIFICACIÓN:

Teniendo en cuenta las consideraciones presentadas por la Oficina Jurídica, la Oficina de Control interno determina procedente la eliminación de la observación uno, toda vez que se identificó el seguimiento realizado por la Oficina Jurídica a los procesos de cobro coactivo, en lo que respecta al numeral 2 respecto a la falencia en la conformación de expedientes de cobro coactivo la justificación reitera las observaciones identificadas por esta Oficina y no se remite información adicional que contrarreste las observaciones expuestas, por lo anterior, se mantiene lo identificado por la Oficina de Control Interno.

RESUMEN DE HALLAZGOS:

Tabla 10. Resumen de Hallazgos configurados en la Auditoría

N°	Título de Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Incumplimiento de términos legales para la emisión de conceptos jurídicos	NO	Abierto
2	Inobservancia de los lineamientos establecidos para el debido trámite de acciones y fallos de tutela	NO	Abierto
3	Incumplimiento de los lineamientos establecidos en la Política de Prevención de Daño Antijurídico	NO	Abierto
4	Incumplimiento procedimental y normativo para la Gestión de Cobro Coactivo y la conformación de expedientes.	NO	Abierto

Fuente: Elaboración propia del Equipo Auditor de la Oficina de Control Interno

	Informe Trabajo Aseguramiento	Código	F-EVI-016
		Versión	5

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 Unidad Auditada, a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.
- La respuesta ante las situaciones observadas por la Oficina de Control Interno es discrecional de la Administración de la Agencia de Desarrollo Rural, más se incentiva considerar las "Recomendaciones" propuestas por esta Oficina para el establecimiento de los planes de mejoramiento a que haya lugar.

Bogotá D.C., 14 del mes de Julio del 2025.



CARLOS ALBERTO CORTÉS RIAÑO

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: María Paula Urquijo Vargas, Rol Líder –Oficina de Control Interno. 

Revisó: Gabriel Sebastián Ramos Moreno, Supervisor – Oficina de Control Interno. 